

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

18 MARS 1994

ENQUETE PARLEMENTAIRE

**en vue d'élaborer une politique
structurelle visant la répression et
l'abolition de la traite des êtres
humains**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
D'ENQUETE (1)

PAR
MMES **MERCKX-VAN GOEY ET
de T' SERCLAES**

(1) Composition de la Commission d'enquête :

Président : M. Vande Lanotte

Membres :

C.V.P. Mme Merckx-Van Goey, M. Van Parys.
P.S. Mme Lizin, M. Ylief.
V.L.D. MM. Platteau, Verwilghen.
S.P. MM. Landuyt, Vande Lanotte.
P.R.L. Mme Stengers.
P.S.C. Mme de T' Serclaes.
Ecolo/ Mme Dua.
Agalev

Voir :

- 673 - 91 / 92 (S.E.) :

- N° 1 : Proposition de M. Vande Lanotte et consorts.
- N° 2 : Amendements.
- N° 3 : Rapport.
- N° 4 : Texte adopté par la Commission.
- N° 5 : Amendement au texte adopté par la Commission.
- N° 6 : Texte adopté en séance plénière.

Voir également :

- N° 8 : Annexes.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

18 MAART 1994

PARLEMENTAIR ONDERZOEK

**naar een structureel beleid
met het oog op de bestraffing en de
uitroeiing van de mensenhandel**

VERSLAG

NAMENS DE ONDERZOEKSCOMMISSIE (1)

UITGEBRACHT DOOR
MEVR. **MERCKX-VAN GOEY EN
MEVR. de T' SERCLAES**

(1) Samenstelling van de onderzoekscommissie :

Voorzitter : de heer Vande Lanotte

Leden :

C.V.P. Mevr. Merckx-Van Goey, H. Van Parys.
P.S. Mevr. Lizin, H. Ylief.
V.L.D. HH. Platteau, Verwilghen.
S.P. HH. Landuyt, Vande Lanotte.
P.R.L. Mevr. Stengers.
P.S.C. Mevr. de T' Serclaes.
Ecolo/ Mevr. Dua.
Agalev

Zie :

- 673 - 91 / 92 (B.Z.) :

- N° 1 : Voorstel van de heer Vande Lanotte c.s.
- N° 2 : Amendementen.
- N° 3 : Verslag.
- N° 4 : Tekst aangenomen door de Commissie.
- N° 5 : Amendement op de tekst aangenomen door de Commissie.
- N° 6 : Tekst aangenomen in plenaire vergadering.

Zie ook :

- N° 8 : Bijlagen.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

TABLE DES MATIERES

	Page
PREMIERE PARTIE	5
0. INTRODUCTION	5
I. DESCRIPTION DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	11
I.1. Traite des êtres humains : le noyau dur d'un phénomène évolutif	11
I.2. Traite des êtres humains : qui et comment	12
I.3. Relation entre la traite des êtres humains et le sous-développement	14
I.4. La situation de la femme	16
I.5. L'ambiguïté en matière de prostitution	16
II. LES TRAITES ET RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES	16
II.1. La déclaration universelle des droits de l'homme	17
II.2. La Convention internationale pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, New York, 21 mai 1950	17
II.2.1. Dispositions à caractère pénal	17
II.2.2. La Convention partiellement abolitionniste	18
II.2.3. Service centralisé	19
II.2.4. Contrôle des frontières	19
II.2.5. Fichier des personnes étrangères qui se livrent à la prostitution	20
II.2.6. Rapatriement des victimes de la traite	20
II.2.7. Protocole de clôture	20
II.3. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950)	21
II.4. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 19 décembre 1966)	21
II.5. La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants (26 novembre 1987)	21
II.6. La Convention internationale des Nations-Unies sur les droits de l'enfant (20 novembre 1989)	21
II.7. Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (8 décembre 1990)	22
II.8. Recommandation 11 (R 91) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes (adoptée par le Conseil des Ministres le 9 septembre 1991)	22
II.9. Traité sur l'Union européenne	23
II.10. Conclusions des réunions des Ministres de la Justice des Douze lors de la présidence belge (29 novembre 1993)	24
II.11. Le rôle des agences spécialisées	25
III. LE CADRE LEGAL NATIONAL	26
III.1. La loi pénale	26
III.1.1. Généralités	26
III.1.2. Les articles 379 à 382 du Code pénal	26
III.1.3. Le faux et l'usage de faux (art. 193 et sv. du Code pénal)	27
III.1.4. Le détournement (art. 240 et sv. du Code pénal)	27
III.1.5. La corruption de fonctionnaires publics (art. 246 et sv. du Code pénal)	28
III.1.6. L'association de malfaiteurs (art. 322 et sv. du Code pénal)	28

INHOUDSTAFEL

	Blz.
EERSTE DEEL	5
0. INLEIDING	5
I. BESCHRIJVING VAN DE MENSENHANDEL	11
I.1. Mensenhandel : de harde kern van een wijzigend fenomeen	11
I.2. Mensenhandel : wie en hoe	12
I.3. De band tussen mensenhandel en onderontwikkeling	14
I.4. De positie van de vrouw	16
I.5. De ambiguïteit inzake prostitutie	16
II. INTERNATIONALE VERDRAGEN EN AANBEVELINGEN	16
II.1. De universele verklaring van de rechten van de mens	17
II.2. De internationale overeenkomst van New York van 21 mei 1950 ter bestrijding van de handel in mensen en van de exploitatie van een anders prostitutie	17
II.2.1. Strafrechtelijke bepalingen	17
II.2.2. Een ten dele abolitionistische overeenkomst	18
II.2.3. Gecentraliseerde dienst	19
II.2.4. Grenscontrole	19
II.2.5. Register van vreemdelingen die prostitutie plegen	20
II.2.6. Repatriëring van slachtoffers van mensenhandel	20
II.2.7. Slotprotocol	20
II.3. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (4 november 1950)	21
II.4. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (New York, 19 december 1966)	21
II.5. Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (26 november 1987)	21
II.6. Internationaal VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (20 november 1989)	21
II.7. Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, inbeslagname en verbeurdverklaring van opbrengsten uit misdrijven (8 december 1990)	22
II.8. Aanbeveling 11 (R 91) van het Ministercomité van de Raad van Europa aan de Lid-Staten inzake seksuele exploitatie, pornografie, prostitutie alsmede handel in kinderen en jonge volwassenen (aangenomen door de Ministerraad op 9 september 1991)	22
II.9. Verdrag over de Europese Unie	23
II.10. De conclusies van de onder het Belgische voorzitterschap door de ministers van Justitie van de twaalf Lid-Staten belegde vergaderingen (29 november 1993)	24
II.11. De rol van de gespecialiseerde agentschappen	25
III. HET NATIONAAL WETGEVEND KADER	26
III.1. Strafrecht	26
III.1.1. Algemeen	26
III.1.2. De artikelen 379 tot 382 Strafwetboek	26
III.1.3. Valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken (art. 193 e.v. Strafwetboek)	27
III.1.4. Verduistering (art. 240 e.v. Strafwetboek)	27
III.1.5. Omkoping van openbare ambtenaren (art. 246 e.v. Strafwetboek)	28
III.1.6. Vereniging met het oogmerk om misdrijven te plegen (art. 322 e.v. Strafwetboek)	28

III.1.7.	L'enlèvement de mineurs (art. 364 et sv. du Code pénal).....	28
III.1.8.	L'attentat à la pudeur (art. 372 et sv. du Code pénal).....	28
III.1.9.	Le viol (art. 375 et sv. du Code pénal).....	29
III.1.10.	La corruption de la jeunesse (art. 379 et sv. du Code pénal).....	29
III.1.11.	Les outrages aux mœurs (art. 383 et sv.).....	30
III.1.12.	Le recel.....	30
III.2.	Droit des étrangers.....	30
III.2.1.	Séjour des étrangers en Belgique.....	30
III.2.2.	L'occupation d'artistes de cabaret en Belgique... ..	33
III.2.3.	Répresseion du travail clandestin.....	36
III.2.4.	L'asile politique.....	37
III.3.	Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux.....	39
III.4.	La loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial.....	40
III.5.	Publicité en vue de la débauche ou de la prostitution.....	41
III.6.	Loi sur les pratiques du commerce et sur la protection du consommateur (14 juillet 1991).....	42
III.7.	Mariages fictifs.....	42
III.8.	Autres lois non spécifiques.....	44

DEUXIEME PARTIE : REACTION DES AUTORITES

44

I.	Police, traite des êtres humains et prostitution	44
I.1.	Le dossier de la police de Gand.....	44
I.2.	Les réactions des diverses autorités.....	45
I.3.	Evaluation de la Commission.....	46
I.4.	Le dossier de la police d'Anvers.....	47
I.5.	Réaction des autorités.....	48
I.6.	Evaluation de la Commission.....	48
I.7.	Constatations générales à la suite de l'analyse des dossiers concrets de la police : l'illustration d'un schéma « classique ».....	49
II.	L'intervention des autorités judiciaires face à la traite des êtres humains	50
II.1.	Anvers.....	50
II.2.	Bruxelles.....	51
II.3.	Gand.....	52
II.4.	Liège.....	53
II.5.	Constatations générales sur base de l'analyse des divers arrondissements.....	56
III.	Le rôle des administrations	57
III.1.	Les limites de l'enquête.....	57
III.2.	Le Ministère des Classes moyennes.....	57
III.3.	Le transfert au Ministère de l'Emploi et du Travail et la régionalisation.....	57
III.4.	L'Office des étrangers et l'asile politique.....	63
III.5.	Collaboration et coordination.....	65
III.6.	Constatations générales.....	65
IV.	Le contexte international de la traite des êtres humains	67
V.	L'accueil des victimes	70
V.1.	Généralités.....	70
V.2.	La réglementation en matière de séjour.....	72
V.3.	Le permis de travail.....	74
V.4.	L'aide sociale.....	74

TROISIEME PARTIE : ASPECTS SPECIFIQUES

75

I.	Les mineurs	75
II.	Le statut social et la réinsertion des prostituées	76
II.1.	Aperçu du « secteur ».....	76

III.1.7.	Ontvoering van minderjarigen (art. 364 e.v. Strafwetboek).....	28
III.1.8.	Aanranding van de eerbaarheid (art. 372 e.v. Strafwetboek).....	28
III.1.9.	Verkrachting (art. 375 e.v. Strafwetboek).....	29
III.1.10.	Bederf van de jeugd (art. 379 e.v. Strafwetboek).....	29
III.1.11.	Openbare schennis van de goede zeden (art. 383 e.v. Strafwetboek).....	30
III.1.12.	Heling.....	30
III.2.	Vreemdelingenrecht.....	30
III.2.1.	Het verblijf als vreemdeling in België.....	30
III.2.2.	De tewerkstelling van cabaretartiesten in België.....	33
III.2.3.	Bestrafing illegale tewerkstelling.....	36
III.2.4.	Het politiek asiel.....	37
III.3.	Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.....	39
III.4.	Wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren.....	40
III.5.	Reclame met het oog op ontucht of prostitutie	41
III.6.	Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.....	42
III.7.	Schijnhuwelijken.....	42
III.8.	Andere, niet specifieke wetgeving.....	44

TWEDE DEEL : DE REACTIE VAN DE OVERHEID

44

I.	Politiediensten, mensenhandel en prostitutie	44
I.1.	Het Gentse politiedossier.....	44
I.2.	De reacties van de diverse overheden.....	45
I.3.	Evaluatie van de commissie.....	46
I.4.	Het Antwerps politiedossier.....	47
I.5.	Reactie van de overheden.....	48
I.6.	Evaluatie van de commissie.....	48
I.7.	Algemene vaststellingen naar aanleiding van de analyse van de concrete politiedossiers : voorbeeld van een « klassiek » patroon.....	49
II.	Het gerechtelijk optreden tegen de mensenhandel	50
II.1.	Antwerpen.....	50
II.2.	Brussel.....	51
II.3.	Gent.....	52
II.4.	Luik.....	53
II.5.	Algemene vaststellingen op basis van de analyse van de diverse arrondissementen.....	56
III.	Administratief optreden	57
III.1.	De beperkingen van het onderzoek.....	57
III.2.	Het Ministerie van Middenstand.....	57
III.3.	De overheveling naar arbeid en tewerkstelling en de regionalisering.....	57
III.4.	De dienst Vreemdelingenzaken en het politiek asiel.....	63
III.5.	Samenwerking en coördinatie.....	65
III.6.	Algemene vaststellingen.....	65
IV.	De internationale context van de mensenhandel	67
V.	De opvang van slachtoffers	70
V.1.	Algemeen.....	70
V.2.	De verblijfsregeling.....	72
V.3.	De arbeidsvergunning.....	74
V.4.	OCMW-steun.....	74

DERDE DEEL : SPECIFIEKE ASPECTEN

75

I.	De minderjarigen	75
II.	De sociale status en de reintegratie van de prostituées	76
II.1.	Overzicht van de sector.....	76

II.2.	Le système existant de sécurité sociale	78	II.2.	Het bestaande stelsel van de sociale zekerheid ..	78
II.3.	Evaluation	80	II.3.	Evaluatie	80
II.4.	Les problèmes de la réinsertion	82	II.4.	De problemen van de reïntegratie	82
QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS			VIERDE DEEL : AANBEVELINGEN		
I. Le caractère structurel et permanent du trafic des êtres humains			I. Het structureel en blijvend karakter van de mensenhandel		
II. Recommandations concernant l'organisation de la police			II. Aanbevelingen met betrekking tot de politieorganisatie		
II.1.	Contrôle interne	84	II.1.	Intern toezicht	84
II.2.	Régime disciplinaire et contrôle administratif y afférent	85	II.2.	Tuchtrecht en administratief toezicht daarop	85
II.3.	Rotation et formation	86	II.3.	Rotatie en opleiding	86
II.4.	Présence de femmes	87	II.4.	De aanwezigheid van vrouwen	87
II.5.	Les taxes communales	87	II.5.	De gemeentelijke taksen	87
III. Réorientation de la politique judiciaire et pénale			III. Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleid		
III.1.	La modification du Code pénal	88	III.1.	De wijziging van de strafwet	88
III.2.	Une politique explicite	89	III.2.	Duidelijke beleidslijnen	89
III.3.	Une mission explicite pour un magistrat national	90	III.3.	Een duidelijke opdracht aan een nationale magistraat	90
III.4.	Compétences nationales pour les magistrats des parquets et les juges d'instruction ?	91	III.4.	Nationale bevoegdheden voor parketmagistraten en onderzoekersrechters ?	91
III.5.	Des moyens accrus pour la justice	92	III.5.	Meer middelen voor de justitie	92
III.6.	Nécessité d'accorder une plus grande importance aux analyses financières préliminaires et aux poursuites	92	III.6.	Meer belang aan de financiële vooranalyses en vervolgingen	92
III.7.	Une approche de la prostitution sous l'angle du droit social	93	III.7.	Een sociaalrechtelijke aanpak van de prostitutie	93
III.8.	Une approche systématique du volet immobilier	94	III.8.	Een systematische aanpak van de immobiliensector	94
III.9.	Les repentis	94	III.9.	De spijtoptanten	94
III.10.	Nouvelles techniques policières	95	III.10.	Nieuwe politietechnieken	95
III.11.	Annonces	96	III.11.	Advertenties	96
IV.	Mesures administratives	96	IV.	Administratieve maatregelen	96
V.	Instruments internationaux	98	V.	Internationale hulpmiddelen	98
V.1.	Coopération au développement	98	V.1.	Ontwikkelingssamenwerking	98
V.2.	Visas et traités internationaux	99	V.2.	Visa en internationale verdragen	99
VI.	Accueil des victimes	100	VI.	Opvang van de slachtoffers	100
CINQUIEME PARTIE : GARANTIES POUR UNE POLITIQUE SUIVIE			VIJFDE DEEL : WAARBORGEN VOOR EEN CONTINU BELEID		
I.	La présentation d'un rapport annuel	102	I.	De jaarlijkse rapportering	102
II.	Le rôle coordinateur du Comité interministériel pour la Politique des immigrés	103	II.	Een coördinerende rol van de Interministeriële Conferentie voor Migrantenbeleid	103
III.	Le Centre pour l'égalité des chances	103	III.	Het Centrum voor gelijkheid van kansen ..	103
IV.	Le droit d'action des centres d'accueil	103	IV.	Het vorderingsrecht van de opvangcentra ..	103
V.	L'inventaire judiciaire : la mauvaise conscience des pouvoirs publics	104	V.	De gerechtelijke check-list : het slecht geweten van de overheid	104
VI.	Evolutions récentes - la mission du magistrat national	104	VI.	Aandacht voor recente verschuivingen - de opdracht van de nationale magistraat	104
VII.	Enquête scientifique	104	VII.	Wetenschappelijk onderzoek	104
ANNEXES			BIJLAGEN		
I. Résumés des auditions publiques			I. Samenvattingen van de openbare getuigenverklaringen		
II.	Rapport du professeur C. Fijnaut (KUL) : « Prostitution, traite des femmes et corruption (supposée) de la police à Anvers »	31	II.	Verslag van professor Dr. C. Fijnaut (KUL) : « Prostitutie, vrouwenhandel en (vermeende) politiecorruptie in Antwerpen »	31
III.	Rapport du professeur B. De Ruyver (RUG) : « Prostitution et traite des femmes à Gand - une analyse phénoménologique »	133	III.	Verslag van professor Dr. B. De Ruyver (RUG) : « Prostitutie en mensenhandel in Gent - een fenomenanalyse »	133
IV.	Rapport du professeur F. Tulkens (UCL) : « La traite des êtres humains et la réaction sociale. La situation dans l'arrondissement judiciaire de Liège »	204	IV.	Verslag van professor Dr. F. Tulkens (UCL) : « De mensenhandel en de maatschappelijke reactie. De toestand in het gerechtelijk arrondissement Luik »	204
V.	Rapport de Mme M. Hirsch, avocate, assistante à l'ULB : « Dispositions pénales spécifiques à la traite des êtres humains »	245	V.	Verslag van mevrouw M. Hirsch, advocate, assistente bij de ULB : « Strafbepalingen specifiek voor de mensenhandel »	245
VI.	Rapport du professeur D. Voorhoof (RUG) : « Petites annonces à caractère sexuel dans les journaux et les périodiques. Inventaire des instru-		VI.	Verslag van Professor Dr. D. Voorhoof (RUG) : « Seksadvertenties in kranten en tijdschriften.	

	ments juridiques permettant de poursuivre, de réprimer ou de mettre un terme à certaines formes de publicité contenant une incitation à la débauche, à la prostitution ou à l'exploitation sexuelle »	286
VII.	Rapport de M. Ph. Traest, docteur-assistant à la RUG : « Principes généraux de l'administration de la preuve en droit pénal »	334
VIII.	Compte rendu de la visite d'une délégation de la Chambre des représentants aux Philippines (du 21 au 25 février 1994)	343
IX.	Rapports intérimaires	346
X.	Aperçu des poursuites judiciaires	369

MESDAMES, MESSIEURS,

PREMIERE PARTIE

0. INTRODUCTION

Constitution de la Commission d'enquête

La Commission de la Justice a examiné le 28 octobre 1992, la proposition de M. Vande Lanotte et consorts visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'élaborer une politique structurelle en vue de lutter contre les réseaux internationaux de la traite des femmes (Doc. n° 673/1 - 91/92 (S.E.)).

Le texte de la proposition a ensuite été amendé par la commission et son intitulé a été modifié comme suit : « Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains ».

Lors de la séance plénière du 26 novembre 1992, la Chambre a adopté la proposition après y avoir, à son tour, apporté quelques modifications techniques. La commission, dont la composition figure ci-après, a été installée le 23 décembre 1992.

Bureau :

Président : M. J. Vande Lanotte;
Vice-Président : M. Y. Ylieff;
Secrétaire : M. M. Verwilghen;
Rapporteuses : Mmes Merckx-Van Goey et de T' Serclaes;
Membres : M. Van Parys, Mme Lizin, MM. Platteau, Landuyt, Mme Stengers et Mme Dua.

	Verkenning van het juridisch instrumentarium tot vervolging, bestraffing of stopzetting van bepaalde vormen van publiciteit houdende aanbod of aanzet tot prostitutie, ontucht of seksuele uitbuiting »	286
VII.	Verslag van de heer Ph. Traest, doctor-assistent (RUG) : « Algemene beginselen van het bewijsrecht in strafzaken »	334
VIII.	Verslag van het bezoek van een delegatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de Filipijnen (van 21 tot 25 februari 1994)	343
IX.	Tussentijdse verslagen	346
X.	Overzicht van de gerechtelijke vervolgingen	369

DAMES EN HEREN,

EERSTE DEEL

0. INLEIDING

Samenstelling van de Onderzoekscommissie

Op 28 oktober 1992 heeft de Commissie voor de Justitie het voorstel behandeld van de heer Vande Lanotte c.s. tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid gericht tegen de internationale vrouwenhandel (Stuk Kamer, n° 673/1 - B.Z. 91/92).

De Commissie heeft vervolgens de tekst van het voorstel geamendeerd. Het opschrift werd gewijzigd als volgt : « Voorstel tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestrafing en de uitroeiing van de mensenhandel ».

Op 26 november 1992 heeft de Kamer in plenaire vergadering het voorstel aangenomen, nadat ze er op haar beurt een aantal technische wijzigingen in had aangebracht. De Commissie werd op 23 december 1992 geïnstalleerd, met de volgende samenstelling :

Leden van het bureau :

Voorzitter : de heer J. Vande Lanotte;
Ondervoorzitter : de heer Y. Ylieff;
Secretaris : de heer M. Verwilghen;
Rapporteurs : mevrouw Merckx-Van Goey en mevrouw de T' Serclaes;
Leden : de heer Van Parys, mevrouw Lizin, de heren Platteau, Landuyt, mevrouw Stengers en mevrouw Dua.

Conformément à l'article 5 de la proposition, la commission a, en date du 10 février 1993, désigné quatre experts pour l'assister dans ses travaux :

- Professeur B. De Ruyver (RUG);
- Professeur C. Fijnaut (KUL);
- Mme M. Hirsch (avocate et assistante ULB);
- Professeur F. Tulkens (UCL).

Pouvoirs de la commission d'enquête

En vertu des dispositions de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, le rôle d'une commission d'enquête vise à permettre au Parlement d'exercer son contrôle et sa fonction normative. A cette fin, la commission dispose des pouvoirs attribués au juge d'instruction par le code d'instruction criminelle. Les témoins déposent sous serment. Les membres de la commission sont tenus au secret professionnel. Bien qu'elle ne puisse en aucun cas se substituer au pouvoir judiciaire, la commission a toutefois le devoir de porter à la connaissance du procureur général compétent les faits répréhensibles qu'elle aurait constatés.

Mission de la commission d'enquête

Comme le rappelle l'auteur de la proposition dans les développements de celle-ci, les initiatives prises jusqu'à présent par le Gouvernement afin de combattre les réseaux internationaux de traite des femmes n'ont pas permis d'élaborer une politique cohérente en la matière.

Dès lors, en vertu de l'article 1^{er} de la proposition adoptée par la Chambre, la commission d'enquête a été chargée, sur la base d'un examen approfondi des secteurs concernés, de formuler des recommandations en vue d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains. A cet effet, la commission a étudié le problème dans ses aspects humains, sociaux, policiers, judiciaires, législatifs et administratifs.

La présente commission d'enquête a été instituée notamment à la suite de la publication du livre « *Ze zijn zo lief, Meneer* » de C. De Stoop, journaliste à l'hebdomadaire *Knack*. En plus de démontrer les mécanismes de ces réseaux internationaux, cet ouvrage porte de graves accusations tant à l'égard des trafiquants qu'à l'égard de certaines personnes soupçonnées de favoriser le trafic de différentes manières. Il convient à cet égard de souligner que l'analyse de la commission est une analyse synchronique du phénomène de la traite des êtres humains; la commission s'est, en effet, attachée à examiner des faits à un moment déterminé (parution du livre de C. De Stoop, durée de la commission d'enquête) de l'évolution du phénomène. La commission est consciente que compte tenu du caractère évolutif de la traite des êtres

Conform artikel 5 van het voorstel, heeft de Commissie op 10 februari 1993 volgende vier deskundigen aangewezen om zich in haar werkzaamheden te laten bijstaan :

- Prof. Dr. B. De Ruyver (RUG);
- Prof. Dr. C. Fijnaut (KUL);
- Mevrouw M. Hirsch (advocate en assistente ULB);
- Prof. Dr. F. Tulkens (UCL).

Bevoegdheden van de onderzoekscommissie

Overeenkomstig de bepalingen van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek bestaat de rol van de onderzoekscommissie erin het Parlement de mogelijkheid te bieden zijn toezicht en zijn wetgevende functie uit te oefenen. Daartoe beschikt de commissie over de bevoegdheden die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent. De getuigen leggen hun verklaringen onder eed af. De commissieleden moeten de geheimhouding bewaren. De Commissie kan zich in geen geval in de plaats van de rechterlijke macht stellen, maar zij heeft evenwel de plicht de laakbare feiten die zij vaststelt ter kennis van de bevoegde procureur-generaal te brengen.

Taakomschrijving van de Onderzoekscommissie

De indiener van het voorstel wijst er in zijn toelichting op dat de totnogtoe door de regering genomen initiatieven om de internationale netwerken voor vrouwenhandel een halt toe te roepen, niet tot een coherent beleid terzake hebben geleid.

Daarom werd de Onderzoekscommissie er krachtens artikel 1 van het voorstel mee belast, aan de hand van een grondig onderzoek van de betrokken sectoren, aanbevelingen te formuleren zodat een structureel beleid kan worden uitgetekend om de mensenhandel te bestraffen en uit te roeien. Daarom zal de Commissie de menselijke, sociale, politieke, gerechtelijke, wetgevende en administratieve aspecten van het probleem moeten bekijken.

Deze Commissie is er vooral gekomen door de publikatie van het boek « *Ze zijn zo lief, meneer* », van de hand van C. De Stoop, journalist bij het weekblad « *Knack* ». Het boek legt de mechanismen van die internationale netwerken bloot en haalt ook zwaar uit naar de tussenhandelaars en naar een aantal personen die ervan worden verdacht de handel op tal van manieren in de hand te werken. Hierbij moet worden onderstreept dat het onderzoek van de Commissie naar de mensenhandel betrekking heeft op een welbepaalde periode : de Commissie heeft feiten onderzocht zoals die zich op een bepaald tijdstip in de evolutie van het verschijnsel hebben voorgedaan (vanaf de verschijning van het boek van C. De Stoop tot het einde van de opdracht van de onderzoekscommissie). De Commissie is zich ervan

humains, certaines données de son analyse seront à un certain moment dépassées.

La commission tient, enfin, à rappeler que l'objectif d'une commission d'enquête n'est pas de stigmatiser les manquements individuels ou de désigner des coupables. C'est là la tâche de la Justice. Le but de la commission est, au contraire, de formuler des conclusions d'ordre général sur la base d'un examen approfondi du problème.

L'objet de la commission est de s'attacher aux aspects structurels de la traite des êtres humains et des réseaux qui l'organisent. A partir d'un examen de l'ensemble de la situation, la commission entend proposer au Parlement des mesures politiques qui s'attaquent aux causes d'un phénomène dont elle est convaincue que la réalité est établie sur la base des témoignages entendus. La mise en place de la commission a eu un effet pragmatique évident : à de multiples reprises au cours de son enquête, la commission a constaté que des actions étaient entreprises ou renforcées, au niveau administratif ou judiciaire.

La commission est consciente des nombreuses facettes que comporte la traite des êtres humains. Toutefois, afin de ne pas faire porter son étude sur un domaine trop vaste, elle a limité son enquête à la traite des femmes et à l'exploitation sexuelle.

La commission a refusé d'être le théâtre de règlements de compte. C'est notamment la raison pour laquelle la plupart des auditions ont eu lieu à huis clos, afin, d'une part, de garantir l'anonymat des témoins et, d'autre part, de ne pas porter atteinte aux droits à la défense des personnes qui risquaient d'être poursuivies. Consciente qu'une enquête ne peut être efficace que si elle est assortie des garanties nécessaires pour assurer la discrétion et la confidentialité des débats, la commission a, dès le départ, voulu se préserver de tout sensationnalisme. Compte tenu de l'objet de son enquête, elle y a bien réussi.

Méthode de travail

La commission a organisé ses travaux dans une double direction.

D'une part, la commission a entendu le *témoignage*, sous serment, de personnes susceptibles, en raison de leur fonction professionnelle et sociale ou de leur situation personnelle, de l'éclairer sur les différents aspects de la question de la traite des êtres humains et des interventions en ce domaine : centres d'accueil, membres des polices, autorités judiciaires, représentants diplomatiques, responsables politiques au niveau local et régional. Dans certains cas, devant des témoignages qui lui paraissaient contradictoires, la commission a procédé à des confrontations. De nombreux témoins ont accepté de remettre à la commission une note reprenant la substance des

bewust dat de mensenhandel zich voortdurend verder ontwikkelt en dat sommige gegevens uit haar onderzoek op een bepaald ogenblik achterhaald zullen zijn.

De Commissie wenst tot slot te beklemtonen dat de doelstelling van een onderzoekscommissie er niet in bestaat individuele tekortkomingen aan de kaak te stellen of schuldigen met de vinger te wijzen. Dat is de taak van het gerecht. Bedoeling is, integendeel, na grondig onderzoek van het probleem, tot algemene besluiten te komen.

Het onderzoek van de Commissie is vooral gericht op de structurele aspecten van de mensenhandel en op de netwerken die de handel organiseren. Op grond van het onderzoek van de gehele situatie, wil de Commissie het Parlement beleidsmaatregelen voorstellen om de oorzaken aan te pakken van een verschijnsel waarvan zij op grond van de gehoorde getuigenissen overtuigd is dat het wel degelijk bestaat. De oprichting van de Commissie heeft in de praktijk al gevolgen gehad : tijdens haar onderzoek heeft de Commissie verscheidene keren vastgesteld dat bij de administratie of het gerecht acties werden gevoerd of dat harder werd ingegrepen.

De Commissie beseft dat de mensenhandel vele aspecten heeft. Zij heeft evenwel willen voorkomen dat zij een te ruim voorwerp zou bestuderen. Daarom heeft de Commissie zich in hoofdzaak beperkt tot de vrouwenhandel en de seksuele uitbuiting.

De Commissie heeft geweigerd een forum voor afrekeningen te zijn. Dat is onder meer de reden waarom het merendeel van de hoorzittingen achter gesloten deuren verliep : dat gebeurde enerzijds om de anonimiteit van de getuigen te waarborgen en anderzijds om de rechten op verdediging van personen die gevaar liepen vervolgd te worden, ongeschonden te houden. De Commissie was er zich wel van bewust dat een onderzoek maar doeltreffend kan zijn als de nodige waarborgen inzake discretie en vertrouwelijkheid van de debatten ingebouwd zijn. De Commissie heeft van bij de start gewenst elke vorm van sensatie te weren, en is daar — rekening houdend met het onderwerp — ook goed in geslaagd.

Werkmethode

De Commissie is op twee manieren tewerk gegaan.

Enerzijds heeft ze *getuigenissen* onder eed afgenomen van de personen die door hun beroep, sociale functie of persoonlijke situatie licht kunnen werpen op de verschillende aspecten van de mensenhandel en de activiteiten op dat vlak : opvangcentra, mensen van de politiediensten, gerechtelijke autoriteiten, diplomatieke vertegenwoordigers, lokale en regionale politici. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer getuigenissen tegenstrijdig leken, is de Commissie tot confrontaties overgegaan. Talrijke getuigen hebben ermee ingestemd de Commissie een nota te overhandigen die de essentie bevat van de informatie waarover zij beschikken. Na een oproep tot getuigen

informations dont ils disposent. Suite à un appel à témoins lancé par un membre de la Commission, des personnes se sont manifestées, soit par téléphone, soit par écrit. Parfois, celles-ci ont souhaité garder l'anonymat. Tous les messages ont été examinés afin de vérifier la pertinence des informations apportées. Sur base de cet examen, certains témoins ont été entendus par la Commission.

En ce qui concerne l'action judiciaire en Belgique, la commission a principalement examiné la situation à Gand, Anvers, Bruxelles et Liège. Ainsi qu'il est précisé plus loin, l'enquête a été menée de manières différentes dans les différents arrondissements. Pour des raisons de sécurité (représailles possibles) et de fiabilité (pression sur les témoins, peur de compromettre un avancement), les auditions se sont déroulées, pour la plupart, à huis-clos. Les témoignages entendus seront donc rapportés, dans le rapport de la commission, de manière anonyme.

D'autre part, la commission a procédé à des *examens* portant sur des points particuliers : renseignements rassemblés dans des centres d'accueil, activités de certains corps de police, dossiers classés sans suite au parquet, déroulement de procès à l'étranger.

Règlement d'ordre intérieur

En date du 19 janvier 1993, la commission a arrêté un règlement d'ordre intérieur établissant les principes suivants :

a) Publicité

Conformément à l'article 3, troisième alinéa, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, les séances au cours desquelles on entendra des témoins ou des experts sont publiques, à moins que la Commission d'enquête ne décide le contraire. Les délibérations ont toujours lieu à huis clos.

Chaque membre de la Chambre peut assister aux réunions de la Commission, y compris celles qui se tiennent à huis clos, sans toutefois pouvoir y prendre la parole. Les collaborateurs des groupes politiques peuvent assister aux réunions aux mêmes conditions que celles fixées par l'article 24 du Règlement en ce qui concerne les commissions permanentes.

Les dates et heures des réunions de commission et des auditions ainsi qu'éventuellement la liste des témoins convoqués, seront communiquées à la presse par l'intermédiaire de l'agence Belga. La presse sera régulièrement informée du déroulement des activités soit par le biais d'avis à la presse, soit par le biais d'une communication par le Bureau, assisté des rapporteurs

Tous les membres de la commission qui le souhaitent, pourront y assister. La commission décidera, le cas échéant, d'organiser des conférences de presse

door een lid van de Commissie hebben een aantal personen zich telefonisch of schriftelijk gemeld. Soms wensten zij anoniem te blijven. Alle tips werden onderzocht, zodat de bijeengebrachte inlichtingen konden worden nagetrokken. Op grond van dat onderzoek heeft de Commissie vervolgens bepaalde getuigen gehoord.

Wat het optreden van het gerecht in België betreft, heeft de Commissie hoofdzakelijk de toestand in Gent, Antwerpen, Brussel en Luik onderzocht. Zoals verder in dit verslag wordt uitgelegd is het onderzoek op een verschillende manier gevoerd in de onderscheiden arrondissementen. Om veiligheidsredenen (mogelijke represailles) en terwille van de betrouwbaarheid (pressie uitgeoefend op de getuigen, vrees om een bevordering mis te lopen), verliepen de hoorzittingen voor het merendeel met gesloten deuren. De getuigenissen worden in het verslag van de Commissie bijgevolg als anonieme getuigenissen opgenomen.

Anderzijds heeft de Commissie op welbepaalde punten *onderzoek* verricht : in opvangcentra werden inlichtingen ingewonnen, de activiteiten van bepaalde politiekorpsen werden doorgelicht, dossiers die door het parket werden geseponneerd werden nagegaan, andere gegevens werden ingewonnen omtrent het verloop van de processen in het buitenland.

Huishoudelijk reglement

Op 19 januari 1993 stelde de Commissie een huishoudelijk reglement op dat volgende principes vastlegde :

a) Openbaarheid

Overeenkomstig artikel 3, 3^{de} lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zijn de vergaderingen waarop getuigen of deskundigen worden gehoord openbaar, tenzij de onderzoekscommissie anders beslist. De beraadslagingen gebeuren steeds in besloten vergadering.

Ieder lid van de Kamer heeft het recht de vergaderingen bij te wonen, ook de besloten vergaderingen, zonder evenwel zelf het woord te mogen nemen. De medewerkers van de politieke fracties kunnen de vergaderingen bijwonen onder dezelfde voorwaarden als die welke volgens artikel 24 van het Reglement voor de vaste commissies gelden.

De data en uren van de commissievergaderingen en hoorzittingen, en eventueel de lijst van de opgeroepen getuigen zullen via het agentschap Belga aan de pers worden meegedeeld. De pers zal geregeld op de hoogte worden gehouden van het verloop van de werkzaamheden hetzij via persnota's, hetzij via mededeling door het Bureau, bijgestaan door de verslaggevers.

Alle commissieleden die het wensen kunnen daarbij aanwezig zijn. In voorkomend geval zal de Commissie beslissen persconferenties te organiseren om

pour rendre compte de l'état d'avancement des travaux.

b) *Convocation*

Les témoins et les experts seront convoqués par simple lettre et ne seront cités par huissier de justice, dans un délai raisonnable, qu'au cas où ils feraient preuve de mauvaise volonté.

c) *Compte rendu*

Un compte rendu sténographique des auditions sera établi. Le témoin ou l'expert sera invité à signer le procès-verbal de l'audition après lecture et après avoir confirmé qu'il persiste dans ses déclarations. Chaque membre de la Commission recevra une copie des comptes rendus des auditions publiques.

Quand un témoin a été entendu à huis clos, le compte rendu sera déposé au secrétariat de la Commission, où il pourra être consulté par les membres de la Commission, sans déplacement.

d) *Serment*

Conformément à l'article 8 de la loi du 3 mai 1880, les témoins et les experts prêtent serment conformément à la formule usitée devant la cour d'assises.

Les témoins sont avertis qu'ils ont le droit de garder le silence lorsqu'ils craignent de s'accuser en faisant des déclarations.

e) *Rythme des réunions*

La Commission décide de se réunir chaque mardi réservé à la Chambre. Des réunions supplémentaires peuvent être prévues si nécessaire.

Chaque réunion publique est précédée d'une courte réunion à huis clos afin de se mettre d'accord sur les travaux.

Dans les faits, cette manière de procéder a été modifiée à plusieurs reprises. Le rythme des réunions a été fortement augmenté et, depuis juillet 1993, les collaborateurs n'ont plus assisté aux réunions de la Commission.

*
* *

La commission n'a pas exclu qu'à un moment donné de son enquête, elle soit amenée à demander au pouvoir judiciaire communication d'actes d'instruction ou de dossiers judiciaires.

Toutefois afin de respecter les principes de la séparation des pouvoirs et d'éviter toute immixtion de

verslag uit te brengen over de stand van de werkzaamheden.

b) *Dagvaarding*

De getuigen en deskundigen zullen worden opgeroepen bij gewone brief en zullen, alleen indien zij blijk geven van slechte wil, via gerechtsdeurwaarder, binnen een redelijke termijn, worden gedagvaard.

c) *Verslag*

Van de verhoren zal een stenografisch verslag worden opgesteld. De getuige of deskundige zal worden verzocht het proces-verbaal van het verhoor te ondertekenen na lezing en bevestiging dat hij volhardt in zijn verklaringen. Elk lid van de Commissie zal een afschrift ontvangen van de verslagen van de openbare hoorzittingen.

Wanneer een getuige in een besloten vergadering werd gehoord, zal het stenografische verslag op het secretariaat van de Commissie worden bewaard waar de leden er ter plaatse inzake van kunnen nemen.

d) *Eed*

De getuigen en de deskundigen leggen, overeenkomstig artikel 8 van de wet van 3 mei 1880, de eed af in dezelfde bewoordingen als die welke gebruikt worden voor het Hof van Assisen.

De getuigen worden ervan in kennis gesteld dat ze het recht hebben te zwijgen als ze vrezen door verklaringen af te leggen zichzelf te beschuldigen.

e) *Vergadertempo*

De Commissie beslist bijeen te komen op iedere dinsdag die voorbehouden is aan de Kamer. Indien nodig kunnen extra vergaderingen worden gehouden.

Elke openbare vergadering wordt voorafgegaan door een korte besloten vergadering waarop afspraken worden gemaakt met betrekking tot de werkzaamheden.

Deze werkwijze werd *de facto* herhaaldelijk gewijzigd. Het vergaderritme werd veel hoger gebracht en sinds juli 1993 woonden de medewerkers de commissievergaderingen niet meer bij.

*
* *

De Commissie sloot niet uit dat zij, in een bepaalde fase van het onderzoek, ertoe kon worden gebracht de rechterlijke macht te verzoeken haar documenten in verband met strafonderzoeken of gerechtelijke dossiers te overhandigen.

Om evenwel de principes inzake de scheiding der machten in acht te nemen en elke inmenging van het

l'enquête parlementaire dans une instruction en cours, la commission a invité le collège des Procureurs généraux à conclure avec la commission un protocole d'accord reprenant les principes suivants :

PROTOCOLE

conclu entre la commission d'enquête parlementaire et le Collège des Procureurs généraux :

1) La commission délibère au sujet des dossiers qu'elle désire consulter.

2) Le Ministre de la Justice en est informé.

3) Une discussion a lieu entre le président (et éventuellement une délégation) de la commission et le Procureur général concerné, en vue de mettre au point les conditions et les modalités pour l'application de l'article 125 du Tarif criminel qu'il s'indiquerait de fixer.

La durée de cette procédure ne peut dépasser quelques jours.

4) Il appartient au Procureur général compétent de décider s'il y a lieu d'accorder l'autorisation visée à l'article 125 du Tarif criminel, après s'être assuré que la communication des actes et procédures ne peut nuire à une enquête judiciaire ni porter préjudice à certaines personnes.

L'article 125 ne confère toutefois aucun pouvoir arbitraire. La décision du Procureur général résulte d'une évaluation des intérêts en jeu (intérêt légitime de l'enquête parlementaire d'une part et l'intérêt légitime de l'enquête judiciaire et le risque de porter préjudice à certaines personnes d'autre part).

Les dossiers transmis sont conservés au secrétariat. Les membres de la commission peuvent consulter les dossiers judiciaires, sans déplacement ni copies.

5) Aucune communication concernant les dossiers judiciaires ou éléments de ceux-ci ne sera faite aux médias, à l'exception de ce qui est repris au rapport.

6) Les membres de la commission s'abstiendront de toute publication concernant les dossiers judiciaires ainsi que les résultats partiels de l'examen, à l'exception de ce qui est repris au rapport.

Ce protocole a été approuvé par les parties concernées en date du 9 février 1993.

*
* *

La Commission a tenu la plupart de ses réunions à huis clos afin de garantir le maximum d'efficacité dans une matière assez sensationnelle. La désignation des experts visait le même objectif, à savoir une

parlementaire enquête in een lopend strafonderzoek te voorkomen, heeft de Commissie het college van procureurs-generaal gevraagd met haar een protocol van overeenkomst te sluiten waarin volgende punten worden opgenomen :

PROTOCOL

gesloten tussen de parlementaire onderzoekscommissie en het College van procureurs-generaal :

1) De commissie deliberaert over de dossiers die zij wenst in te zien.

2) De minister van Justitie wordt hiervan op de hoogte gebracht.

3) Er heeft een gesprek plaats tussen de voorzitter (en eventueel een delegatie) van de Commissie en de betrokken procureur-generaal om zo nodig de voorwaarden en nadere regels voor de toepassing van artikel 125 van het Tarief in strafzaken vast te leggen.

Deze procedure mag slechts enkele dagen in beslag nemen.

4) Het komt aan de bevoegde procureur-generaal toe te beslissen over het verlenen van de toestemming bedoeld in artikel 125 van het Tarief in strafzaken, na zich ervan te hebben vergewist dat de mededeling van de akten en procedures een gerechtelijk onderzoek niet kan schaden, noch een persoon nadeel kan berokkenen.

Artikel 125 verleent nochtans geen arbitraire bevoegdheid. De beslissing van de procureur-generaal is het resultaat van een belangenafweging (rechtmatig belang van het parlementaire onderzoek enerzijds en rechtmatig belang van het gerechtelijk onderzoek en het risico van schade aan personen anderzijds).

De overgezonden dossiers worden op het secretariaat bewaard. De commissieleden kunnen zelf de gerechtelijke dossiers inzien. De inzage gebeurt ter plaatse en er mogen geen afschriften worden genomen.

5) Aan de media worden geen mededelingen aangaande de gerechtelijke dossiers gedaan en geen elementen eruit verstrekt, behoudens hetgeen in het verslag wordt opgenomen.

6) De commissieleden onthouden zich ervan te publiceren over de betreffende dossiers en de gedeeltelijke onderzoeksresultaten, behoudens wat in het verslag wordt opgenomen.

Dat protocol werd door de partijen op 9 februari 1993 goedgekeurd.

*
* *

Opdat de werkzaamheden met betrekking tot deze nogal sensationele aangelegenheid zo doeltreffend mogelijk konden verlopen, hadden de vergaderingen van de Commissie voor het merendeel achter geslo-

enquête structurée suivie de conclusions bien fondées.

Au total, la Commission a tenu 106 réunions, pendant 290 heures et a entendu 89 témoins, dont 6 en réunion publique, à savoir :

- Mme P. Sörensen, responsable du Centre d'accueil Payoke;
- M. C. De Stoop, journaliste;
- Mme M.P. Meert, présidente du mouvement « Le Nid »;
- Mme P. D'Hondt, Ministre d'Etat;
- Mme M.F. Botte, Consultante de l'Union Européenne concernant le trafic d'enfants, et la prostitution enfantine;
- M. D. Voorhoof, professeur à la RUG.

La Commission a choisi de présenter les conclusions finales sous la forme d'un texte succinct. Les rapports d'expertise seront reproduits *in extenso* en annexe, de même que les rapports intérimaires et la synthèse des auditions publiques, de manière à privilégier à la fois la lisibilité et l'exhaustivité du rapport.

I. — DESCRIPTION DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS

I.1. Traite des êtres humains : le noyau dur d'un phénomène évolutif

Pour faire une analyse sérieuse de la problématique de la traite des êtres humains, il est indispensable d'en cerner les grandes lignes. La Commission estime en effet qu'en dépit des différentes formes sous lesquelles cette problématique se manifeste, on peut distinguer un certain nombre de constantes :

1. Il s'agit toujours de l'exploitation, sous une forme ou l'autre, du désir bien compréhensible qu'ont un certain nombre de personnes originaires de pays moins prospères d'accéder à une vie meilleure.

2. Cette exploitation implique que ces personnes subissent des pressions plus ou moins ouvertes, sont trompées ou sont bercées de faux espoirs.

3. Les femmes qui font l'objet de la traite sont victimes d'une exploitation sexuelle. Il n'est pas aisé ni, le plus souvent, guère utile, de déterminer où s'arrête le libre choix et où commence la contrainte. C'est la situation de dépendance et d'exploitation de cette situation qui est prépondérante dans ce genre d'exploitation. Cette situation de dépendance peut avoir différentes causes, connaissance insuffisante de la langue, endettement, pression du pays d'origine afin d'envoyer de l'argent à la famille, séjour illégal, peur de la police qu'on leur a inculquée, photos compromettantes, etc.

4. En outre, il faut bien reconnaître que les « commerçants » qui se livrent à la traite des êtres hu-

ten deuren plaats. De aanwijzing van de deskundigen had hetzelfde doel : een gestructureerd onderzoek, gevolgd door gegronde besluiten.

In totaal heeft de Commissie 106 vergaderingen gehouden gedurende 290 uur en heeft ze 89 getuigen gehoord van wie 6 in openbare vergadering, met name :

- Mevrouw P. Sörensen, verantwoordelijke voor het opvangcentrum Payoke;
- De heer C. De Stoop, journalist;
- Mevrouw M.P. Meert, voorzitter van de beweging « Le Nid »;
- Mevrouw P. D'Hondt, minister van Staat;
- Mevrouw M. F. Botte, Adviseur van de Europese Unie inzake kinderhandel en kinderprostitutie;
- De heer D. Voorhoof, hoogleraar aan de RUG.

Voor het opstellen van de eindconclusies is gekozen voor een korte tekst. De deskundigenverslagen zijn *in extenso* bijgevoegd evenals de tussentijdse nota's en de samenvatting van de openbare hoorzittingen. Op die manier is gepoogd én de leesbaarheid én de volledigheid van het verslag te combineren.

I. — BESCHRIJVING VAN DE MENSENHANDEL

I.1 Mensenhandel : de harde kern van een wijzigend fenomeen

Om een ernstige analyse te maken van de problematiek van de mensenhandel is het onontbeerlijk er de grote lijnen van af te bakenen. De Commissie meent inderdaad dat onder de verschillende verschijningsvormen een aantal constante, steeds weerkerende elementen te onderscheiden zijn :

1. Telkens gaat het om het misbruik onder één of andere vorm van het begrijpbare verlangen van een aantal mensen uit landen met een lager welvaartsniveau om hier een beter leven op te bouwen.

2. Dit misbruik houdt in dat deze mensen op min of meer geraffineerde manier onder dwang staan, misleid worden of valse verwachtingen voorgeschoteld krijgen.

3. De vrouwen die het voorwerp van seksuele handel zijn, zijn het slachtoffer van seksuele exploitatie. De grens tussen de strikte begrippen « vrije wil » en « dwang » is daarbij niet makkelijk te trekken en vaak niet meer relevant. Het is de afhankelijkheids-situatie en de uitbuiting van deze situatie die doorslaggevend zijn. Deze afhankelijkheidspositie uit zich in verschillende vormen : gebrekkige kennis van de taal, een schuldensituatie, druk vanuit het herkomstland om geld naar de familie te sturen, een illegaal verblijf, ingepompte schrik tegenover politie, compromitterende foto's enz.

4. Bovendien kan niet worden ontkend dat mensenhandel duidelijk inhoudt dat de « handelaars »

mains ne poursuivent qu'un objectif, à savoir réaliser facilement des bénéfices importants.

1.2. Traite des êtres humains : qui et comment

Au préalable, il faut rappeler que la commission d'enquête ne porte pas sur la prostitution elle-même, qui ne constitue d'ailleurs pas une infraction en droit belge, mais sur la traite et le commerce des êtres humains.

La question de la traite des êtres humains concerne, en principe, aussi bien les femmes que les hommes, aussi bien des adultes que des jeunes et les enfants. Dans les faits, les situations sont cependant fort différentes. Sous réserve de quelques exceptions, il convient de reconnaître que la plupart des témoignages entendus concernaient les femmes. Sur base d'un ensemble d'indices, la Commission estime cependant que la prostitution homosexuelle et/ou la prostitution enfantine peuvent également présenter des liens avec la traite des êtres humains et devraient donc faire l'objet d'un examen plus approfondi. Cette dernière pose en outre la question de la pédophilie et des réseaux qui l'organisent.

Méthodes utilisées

Il ressort des témoignages que la traite des êtres humains utilise des méthodes diverses et changeantes. La délivrance de permis de travail à des danseuses de caractère a été l'une de ces formes, l'utilisation de visas de transit en est une autre, de même que l'utilisation des procédures en matière de réfugiés politiques. Les lieux de recrutement se déplacent, les filières changent probablement aussi.

Le champ d'activité des trafiquants de femmes comprend non seulement les diverses branches du commerce du sexe mais également le placement, à des salaires dérisoires, de jeunes filles au pair et de femmes d'ouvrage, l'organisation de mariages fictifs, etc.

L'activité la plus connue est celle des réseaux qui fournissent des femmes aux cabarets via des bureaux d'impresarios : les femmes sont racolées par des contacts locaux, qui leur promettent un emploi de danseuse, de serveuse ou de secrétaire.

En fin de compte, ces femmes se retrouvent, par l'intermédiaire de divers impresarios, dans des cabarets des grandes villes des Pays-Bas, de Belgique, d'Allemagne, du Luxembourg, etc.

On ne peut que se livrer à des estimations en ce qui concerne le nombre de femmes qui ont abouti par ce circuit dans les cabarets. En outre, ces chiffres ne couvrent qu'une partie du trafic !

Importance du phénomène

Interpol dispose en effet de peu de chiffres mais aurait découvert chaque année cinquante nouvelles connections et encore ne s'agit-il que des affaires vraiment importantes. Environ 500 « artistes » ont

mais één doel voor het oog hebben, namelijk op een gemakkelijke wijze excessieve winsten te realiseren.

1.2 Mensenhandel : wie en hoe

Voorafgaandelijk dient in herinnering te worden gebracht dat de onderzoekscommissie niet is gericht op de prostitutie op zich, die in het Belgisch recht trouwens geen misdrijf is, maar op het handelen in en het verkopen van mensen.

Het probleem van de mensenhandel raakt in principe zowel vrouwen als mannen, zowel volwassenen als jongeren en kinderen. In werkelijkheid zijn de situaties evenwel sterk verschillend. Op enkele uitzonderingen na hadden de meeste getuigenissen betrekking op vrouwen. Op grond van een hele reeks aanwijzingen is de Commissie echter van oordeel dat ook de homoseksuele prostitutie en/of de kinderprostitutie een band met mensenhandel kunnen hebben en dus nader moeten worden onderzocht. De kinderprostitutie houdt bovendien verband met het probleem van de pedofilie en de netwerken die daarachter zitten.

Gebruikte werkwijze

Uit de getuigenissen blijkt dat mensenhandel diverse en wisselende methodes gebruikt. De uitreiking van arbeidskaarten aan karakterdanseressen is één van die methodes geweest; het gebruik van transit-visa een andere, ook het gebruik van procedures inzake politieke vluchtelingen kadert in dit schema. De plaatsen waar wordt gerecruteerd verplaatsen zich, evenals waarschijnlijk de netwerken.

Het werkingsterrein van trafikanten van vrouwen omvat diverse branches van de sex-sektor, maar ook het onderbetaald tewerkstellen van au pair meisjes en huishoudhulpjes, het organiseren van schijnhuwelijken en dergelijke.

Het meest bekend zijn de netwerken die zorgden voor toelevering van vrouwen naar cabarets via impresario-bureaus : vrouwen werden via plaatselijke contactpersonen geronseld, waarbij hen een job werd beloofd als danseres, dienstster of sekretaresse.

Uiteindelijk kwamen ze via diverse impresario's terecht in cabarets in grote steden van Nederland, België, Duitsland, Luxemburg enz.

Over het aantal vrouwen dat op deze manier terecht kwam in cabarets kunnen alleen schattingen gemaakt worden. Bovendien omvatten deze cijfers niet de gehele handel !

Omvang van het fenomeen

Interpol beschikt immers over weinig cijfers, maar zou elk jaar vijftig nieuwe connecties ontdekken en dan gaat het nog alleen om de werkelijk grote zaken. Zo werden via een Duitse filière ongeveer 500 « ar-

ainsi été importées chaque année des Philippines et de Saint-Domingue via Chypre par une filière allemande. Depuis 1986-1987, trois mille filles au total auraient ainsi abouti dans l'industrie du sexe.

La Bande du Milliardaire se targuait, elle, d'importer environ 500 filles par an par le truchement de Stage International (Rotterdam), ce qui signifie que, par ce canal également, environ 3 000 filles ont été importée, sur une période de 6 à 7 ans. Mentionnons aussi, à titre d'illustration, le fait qu'au cours de la période 1989-1992, la BSR de Gand a enregistré au total 900 danseuses de cabaret, dont la plupart étaient de nationalité étrangère.

En République Dominicaine, à partir de la fin des années quatre-vingts, quelques milliers de femmes ont obtenu un visa pour la Belgique, pour aboutir, à partir de Bruxelles, dans l'industrie européenne du sexe.

Plusieurs centaines de femmes originaires des pays de l'Est ont par ailleurs été importées par un bureau d'impresario (Szobel). Quant à Boundouris, il avait annuellement quelque 250 filles « sous contrat ».

En 1990, environ 2 000 permis de travail B ont été délivrés en Belgique à des danseuses de caractère, essentiellement de nationalité philippine, thaïlandaise, dominicaine ou en provenance des pays de l'Est, ce qui donne une idée de l'importance du nombre des victimes en Belgique sur un an.

Au cours de la période 1989-1992 (jusqu'au 10 septembre 1992), la seule Région flamande a délivré 2 932 cartes de travail à des danseuses de cabaret étrangères (compte tenu du renouvellement des permis, le nombre de femmes est sans doute légèrement inférieur à celui des permis).

Etant donné qu'il existe un grand roulement de danseuses entre les cabarets des divers pays d'Europe occidentale, il est très difficile de déterminer par pays le nombre exact de victimes de la traite des femmes organisée via le circuit des cabarets, mais en tout cas, il s'agit de plusieurs milliers de femmes qui ont ainsi abouti en Europe occidentale par l'une ou l'autre filière.

Certaines de ces femmes ont été importées par le biais des réseaux de femmes africaines (Ghana et Nigéria), qui fournissent essentiellement le milieu de la prostitution « hard » dans les pays occidentaux. Dans les années quatre-vingts, 700 000 réfugiés politiques auraient émigré vers les pays occidentaux (principalement des Ghanéens Ashantis), parmi lesquels un grand nombre de femmes. Il va sans dire que celle-ci ne sont pas toutes des prostituées ou des victimes de la traite des êtres humains. La plupart des Ghanéens et des Nigériens essaient de rester en Belgique en demandant le statut de réfugié politique : le nombre des demandes d'asile politique introduites par des Ghanéens (hommes et femmes) s'est élevé à 7 504 entre février 1988 et novembre 1992. Le nombre de demandes d'asile introduites par des Nigériens s'est élevé à 2 859 entre le 1^{er} février 1988 et le 1^{er} décembre 1993.

tiesten » per jaar uit de Filipijnen en Santo Domingo via Cyprus ingevoerd. Sedert 1986-1987 zouden op die manier in het totaal ongeveer drieduizend meisjes in de sex-industrie terechtgekomen zijn.

De Bende van de Miljardair ging er prat op ongeveer 500 meisjes per jaar in te voeren via Stage International (Rotterdam) wat betekent dat via dit kanaal eveneens op 6 à 7 jaar tijd ongeveer 3 000 vrouwen werden ingevoerd. Ter illustratie kan er ook op worden gewezen dat in Gent in het totaal 900 cabaretdanseressen werden geregistreerd door de BOB in de periode 1989-1992, van wie het grootste deel van buitenlandse nationaliteit.

In de Dominicaanse Republiek kregen een paar duizend vrouwen een visum voor België vanaf het einde van de jaren 80, om vanuit Brussel in de Europese sex-industrie terecht te komen.

Via een impresario-bureau (Szobel) werden ondertussen reeds honderden vrouwen uit Oostbloklanden ingevoerd. Boundouris had jaarlijks ongeveer 250 meisjes « onder kontrakt ».

In 1990 werden in België ongeveer 2 000 arbeidsvergunningen B uitgereikt aan karakterdanseressen, voornamelijk van Filipijnse, Thaise, Dominicaanse en Oosteuropese nationaliteit, wat een beeld geeft van de omvang van het aantal slachtoffers in België op 1 jaar tijd.

Door het Vlaamse Gewest alleen reeds werden in de periode 1989-1992 (tot 10 september 1992) in het totaal 2 932 arbeidskaarten voor vreemde cabaretdanseressen uitgereikt (gezien de terugkerende vergunningen ligt het aantal vrouwen wel iets lager dan het aantal vergunningen).

Gezien er een grote roulatie is tussen de cabarets van diverse Westeuropese landen is het zeer moeilijk om het juiste aantal slachtoffers van vrouwenhandel via het cabaretcircuit per land vast te stellen, maar in ieder geval gaat het om verschillende duizenden vrouwen die via een of ander netwerk op die manier in West-Europa terechtkwamen.

Een aantal van deze vrouwen werd ingevoerd via de netwerken van Afrikaanse vrouwen (Ghana en Nigeria) die hoofdzakelijk in de harde prostitutie terechtkomen. In de jaren 80 zouden in totaal 700 000 politieke vluchtelingen (hoofdzakelijk Ghanese Ashanti's), naar het Westen uitgeweken zijn, onder wie een groot deel vrouwen. Uiteraard zijn dat niet allemaal prostituees of slachtoffers van de mensenhandel. De meeste Ghanese en Nigerianen proberen via het statuut van politiek vluchteling in België te blijven : het aantal Ghanese aanvragen voor politiek asiel in België tussen februari 1988 en november 1992 bedraagt 7 504 (mannen en vrouwen). Het aantal Nigeriaanse aanvragen voor politiek asiel bedraagt 2 859 tussen 1 februari 1988 en 1 december 1993.

Il faut rappeler finalement qu'il existe d'autres formes de traite des êtres humains à propos desquelles on ne dispose d'aucun chiffre.

Il est par ailleurs important de constater que très peu de femmes portent plainte. On compte, en tout et pour tout, 150 victimes « officielles ». L'aide aux victimes et l'action de la police n'ont donc permis de mettre à jour que la partie émergée (la plus grossière) de l'iceberg.

Enfin, il faut encore mentionner les annonces insérées dans les journaux, les publications spécialisées et certaines agences de voyages, qui sont à l'origine d'un mouvement essentiellement inverse, à savoir que les adultes des pays occidentaux se rendent dans des pays pauvres pour y profiter de la prostitution, et parfois de la prostitution infantine, ou y assouvir des penchants pédophiliques.

Nouvelles formes

La Commission s'est évidemment longuement penchée sur les formes « classiques » de traite des êtres humains, aussi diverses soient-elles.

Plusieurs témoignages ont fait apparaître que les organisations criminelles d'Europe de l'Est sont de plus en plus présentes sur le terrain.

Il ressort d'enquêtes réalisées dans d'autres pays d'Europe occidentale que ces organisations s'implantent chez nous à un rythme accéléré, utilisent des techniques financières de pointe et créent, presque accessoirement, des réseaux de traite des femmes. La violence est omniprésente dans ce cadre. La Commission veut fortement mettre l'accent sur ces nouveaux développements.

1.3. Relation entre la traite des êtres humains et le sous-développement

Les victimes actuelles de la traite des êtres humains sont presque exclusivement originaires de pays du tiers-monde : Asie du Sud-Est (Philippines, Thaïlande), Amérique centrale et Amérique latine (République dominicaine, Colombie et, dans une moindre mesure, Vénézuéla, Brésil, Equateur), Afrique (Ghana, Nigéria) et de plus en plus de l'Europe de l'Est (Hongrie, Russie, Pologne, Roumanie).

Le flux des femmes va donc du Sud au Nord et d'Est en Ouest. Ce n'est pas un hasard si ces pays d'origine se caractérisent par un niveau de vie largement inférieur au nôtre. Il est compréhensible que la population de ces pays aspire à émigrer vers l'Occident opulent, qui est considéré comme un paradis terrestre, où il est encore possible de bâtir un avenir et où il y a du travail.

Cette image est encore amplifiée par l'augmentation considérable du tourisme à destination des pays du tiers-monde et des anciens pays de l'Est. Non seulement les touristes font étalage d'une richesse incommensurable aux yeux de la population locale, mais le tourisme sexuel montre également claire-

Tot slot is het belangrijk er aan te herinneren dat andere vormen van mensenhandel bestaan waarover geen cijfers voorhanden zijn.

Belangrijk is ook dat zeer weinig vrouwen klacht indienen. Al bij al gaat het om 150 « officiële » slachtoffers. Via de bestaande hulpverlening en politieoptreden wordt dus enkel het (ruwste ?) topje van de ijsberg ontdekt.

Ten slotte moet ook verwezen worden naar de advertenties in kranten, naar gespecialiseerde publicaties en naar sommige reisagentschappen waarbij in hoofdzaak een omgekeerde beweging wordt werkstelligd, namelijk volwassenen uit het Westen die in armere landen gaan voor prostitutie, waarvan een deel voor pedofilie en kinderprostitutie.

Nieuwe vormen

Vanzelfsprekend is de Commissie zeer uitvoerig ingegaan op de « traditionele » vormen van mensenhandel, hoe uiteenlopend ook.

Uit tal van getuigenissen is gebleken dat Oosteuropese misdaadorganisaties op dat terrein steeds bedrijviger zijn.

Onderzoek in andere Westeuropese landen toont aan dat dergelijke organisaties hier als paddestoelen uit de grond rijzen, gebruik maken van allerhande financiële spitstechnologie en bijna als een bijkomstigheid ook nog een netwerk van vrouwenhandel opzetten. In die wereld is geweld alomtegenwoordig. De Commissie wenst dan ook die nieuwe ontwikkelingen duidelijk in de verf te zetten.

1.3. De band tussen mensenhandel en onderontwikkeling

De slachtoffers van de hedendaagse mensenhandel zijn bijna uitsluitend afkomstig uit landen van de Derde Wereld : Zuid-Oost-Azië (Filippijnen, Thailand), Midden- en Zuid-Amerika (Dominicaanse Republiek, Columbia en in mindere mate Venezuela, Brazilië, Ecuador), Afrika (Ghana, Nigeria) en meer en meer ook uit Oost-Europa (Hongarije, Rusland, Polen, Roemenië).

De stroom van vrouwen loopt dus van zuid naar noord en van oost naar west. Niet toevallig gaat het om herkomstlanden die gekenmerkt worden door een levensstandaard die beduidend lager ligt dan bij ons. In deze landen bestaat bij de bevolking een begrijpbare drang tot emigratie naar het rijke Westen, dat beschouwd wordt als het aards paradijs, waar het nog mogelijk is een toekomst uit te bouwen en waar er werk voorhanden is.

Dit beeld wordt nog in de hand gewerkt door het sterk toegenomen toerisme naar Derde Wereld- en vroegere Oostbloklanden. Niet alleen spreiden de toeristen een voor de plaatselijke bevolking onmetelijke rijkdom ten toon maar ook het sex-toerisme geeft duidelijk het signaal dat sex een belangrijke

ment que le sexe peut constituer une source importante de revenus et que des profits considérables peuvent être tirés de ce que C. De Stoop appelle « les dernières matières premières des pays pauvres », à savoir les femmes. L'impact considérable des médias parachève cette image.

La relation entre l'exploitation sexuelle et la situation socio-économique des pays d'origine peut également être illustrée de manière ponctuelle par la situation qui prévaut dans la République dominicaine, où le nombre de demandes de visa de jeunes femmes a fortement augmenté durant la période 1990-1991, à une époque où la situation économique du pays était catastrophique. La même remarque vaut pour les Philippines: jadis le plus prospère de l'Asie, ce pays est devenu, après la dictature de Marcos, un pays pauvre et un important « fournisseur » de femmes.

C'est dès lors l'inégalité structurelle au niveau mondial qui alimente le phénomène de la traite des êtres humains.

Il est toutefois clair que la pauvreté ne conduit pas automatiquement et dans tous les cas à la traite des êtres humains, elle ne crée en fait que les conditions nécessaires.

La traite des êtres humains n'apparaîtra que là où la criminalité profite de cette envie d'émigrer pour attirer des gens (principalement des femmes) sous de faux prétextes vers l'Ouest. Ce sont surtout les femmes qui ont quitté leur campagne pour la ville dans l'espoir d'y gagner de l'argent qui constituent des victimes faciles.

Elles aboutissent en général dans des situations de pauvreté sans issue, ne trouvent pas de travail ou, au mieux, trouvent un travail mal rémunéré assorti de conditions de travail inhumaines.

La plupart des pays de l'Europe occidentale appliquent un blocage de l'immigration. Le souhait économique d'émigrer vers l'Ouest ne peut donc être satisfait d'une manière « normale ». A l'exception du regroupement familial et des autorisations accordées pour des secteurs économiques spécifiques, l'immigration n'est plus possible que grâce à des filières bien organisées. Cet élément alimente évidemment la raison d'être des réseaux plus ou moins organisés.

Les points de vue divergent fortement, en Europe de l'Ouest, sur les méthodes à suivre pour résoudre le problème de l'immigration. Tout le monde s'accorde toutefois à dire qu'une évolution rapide de la situation est improbable. La constatation la plus importante dans l'évaluation du phénomène de la traite des êtres humains est que le traitement des causes du phénomène nécessitera encore de nombreuses années. La traite des êtres humains restera donc une constante pendant les années à venir. Il sera tenu compte de cette réalité dans les conclusions.

bron van inkomsten kan zijn en dat er grove winsten kunnen gemaakt worden op wat C. De Stoop noemt « de laatste grondstof van arme landen », met name de vrouwen. De enorme reikwijdte van de massamedia vervolledigen dit imago.

De link tussen seksuele exploitatie en de sociaal-economische situatie in de herkomstlanden kan ook punctueel geïllustreerd worden door de situatie in de Dominicaanse Republiek, waar een sterke stijging van het aantal visa-aanvragen van jonge vrouwen kan worden vastgesteld in de periode 1990-1991, toen dit land op economisch vlak in een catastrofale situatie terecht kwam. Hetzelfde geldt voor de Filipijnen: ooit het meest welvarende Aziatische land en nu, na de Marcos-dictatuur, een arm land en belangrijke « leverancier » van vrouwen.

De voedingsbodem van het fenomeen mensenhandel is dan ook de structurele ongelijkheid op wereldvlak.

Het is echter duidelijk dat armoede niet automatisch en in alle gevallen leidt tot mensenhandel, het creëert alleen de noodzakelijke voorwaarden.

Mensenhandel zal alleen daar ontstaan waar het misdaadmilieu van deze aanwezige drang tot uitwijking gebruik maakt om mensen (vooral dan vrouwen) onder valse voorwendsels naar het Westen te lokken. Zeker vrouwen die vanuit het platteland naar de steden getrokken zijn in de hoop daar geld te kunnen verdienen, vormen gemakkelijke slachtoffers.

Doorgaans komen ze in uitzichtloze armoede-situaties terecht, vinden geen werk, of komen in het beste geval terecht in slechtbetaalde jobs met onmenselijke werkvoorwaarden.

De meeste West-Europese landen hanteren een migratiestop. De economische wens om naar het Westen te komen kan dus niet op een « normale » manier ingewilligd worden. Met uitzondering voor de gezinshereniging en toelatingen voor specifieke economische sectoren, kunnen enkel duidelijk georganiseerde manoeuvres alsnog tot een effectieve migratie leiden. Dit gegeven voedt uiteraard de bestaansredenen van de min of meer georganiseerde netwerken.

Over de methodes om het « migrantenprobleem op te lossen » lopen de meningen in West-Europa sterk uiteen. Iedereen is het er wel over eens dat een snelle wijziging in de problematiek niet waarschijnlijk is. Voor het beoordelen van het fenomeen mensenhandel, is dit de belangrijkste vaststelling: voor het tegengaan van de oorzaken van dit verschijnsel zal nog jaren werk moeten worden verricht. Ook de mensenhandel zal de komende jaren een vast gegeven blijven. Bij de conclusies zal hierbij rekening gehouden worden.

I.4. La situation de la femme

Le statut de la femme vis-à-vis de l'homme, tant dans le pays d'origine qu'en Occident, n'est pas sans rapport avec la traite des êtres humains, et plus particulièrement celle des femmes.

Il ressort des témoignages que la plupart des femmes assument seules la charge de leur famille et de leurs enfants et se trouvaient, dans leur pays d'origine, dans une situation désespérée. La soumission et l'obéissance sont très fort appréciées ou cultivées dans certaines cultures, ce qui ne constitue pas un avantage dans le milieu impitoyable des trafiquants de femmes.

Mais chez nous aussi, l'attitude d'une certaine partie de la population masculine à l'égard des femmes joue un rôle dans le phénomène de la traite des femmes : des préjugés sexistes, souvent teintés de visions racistes, font qu'il y a effectivement chez nous une « demande » de femmes originaires de certains pays, en raison de leur « soumission et gentillesse », de leur caractère « sauvage » ou « exotique ».

Cela n'empêche qu'indépendamment de la demande, le fait que ces femmes puissent être contraintes, en raison de leur dépendance, à travailler à des prix beaucoup moins élevés et sont, en ce qui concerne le travail lui-même, beaucoup moins aptes à se défendre, est également un facteur très important (sinon le plus important).

I.5. L'ambiguïté en matière de prostitution

La traite des êtres humains et, en particulier, la traite des femmes s'est développée dans le milieu de la prostitution. Ainsi qu'on l'a constaté, cette situation n'a été découverte que tardivement. L'attitude ambiguë de la société par rapport à la prostitution a incontestablement joué un rôle à cet égard. Si le client et la prostituée elle-même ne sont pas punissables, le proxénète et l'exploitant peuvent, quant à eux, être punis. Les proxénètes ne sont en fait pas poursuivis, sauf s'ils usent de violence, s'ils exploitent la prostitution de mineurs ou s'ils font l'objet d'une plainte. Les communes imposent des restrictions et chassent la prostitution de certains quartiers, mais, en même temps, elles prélèvent des taxes sur le secteur de la prostitution. De nombreuses personnes estiment que la prostitution est un mal inévitable, mais les prostituées elles-mêmes sont mises au ban de la société. En raison de cette ambiguïté, les autorités policières et judiciaires éprouvent d'assez grandes difficultés à agir de manière claire et efficace.

II. — LES TRAITES ET RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

Nous examinerons successivement les possibilités d'action et d'intervention au niveau international et au niveau interne. La commission a choisi cette distinction à dessein pour insister sur le fait que le

I.4. De positie van de vrouw

Mensenhandel, en meer bepaald vrouwenhandel, heeft ook te maken met de heersende man-vrouw verhoudingen zowel in de herkomstlanden als in het westen.

Bij de getuigenissen valt het op dat de meeste vrouwen de volledige verantwoordelijkheid voor familie en kinderen dragen en in hun eigen land in een uitzichtloze situatie verzeild waren. Onderdanigheid en gehoorzaamheid worden in bepaalde culturen zeer hoog aangeschreven of gecultiveerd, wat in het harde milieu van de vrouwenhandelaars niet bepaald een voordeel is.

Maar ook hier bij ons, speelt de houding van een bepaald deel van de mannelijke bevolking ten aanzien van vrouwen een rol bij het fenomeen vrouwenhandel : sexistische vooroordelen, dikwijls doorspekt met racistische visies, zorgen ervoor dat er hier effectief een « vraag » bestaat naar vrouwen uit bepaalde landen, omwille van hun « onderdanigheid en liefde », hun « wildheid » of hun « exotisch » karakter.

Dit belet niet dat, ongeacht de vraagfactor, het gegeven dat deze vrouwen door hun afhankelijkheidssituatie kunnen gedwongen worden om tegen veel lagere vergoedingen te werken en wat het werk zelf betreft veel minder weerbaar zijn, eveneens zeer belangrijk (zometer het belangrijkste) is.

I.5. De ambiguïteit inzake prostitutie

Mensenhandel en in het bijzonder vrouwenhandel heeft zich in het prostitutiemilieu ontwikkeld. Zoals blijkt is deze situatie laattijdig ontdekt. De dubbelzinnige houding van de maatschappij ten opzichte van prostitutie speelt daarbij ongetwijfeld een rol. De client en de prostituée zelf zijn niet strafbaar, de pooier of exploitant wel. Pooiers worden de facto niet vervolgd, tenzij ze geweld gebruiken, minderjarigen in de prostitutie exploiteren of klacht tegen hen werd ingediend. De gemeenten leggen beperkingen op, verdrijven prostitutie uit bepaalde wijken, maar heffen er tegelijkertijd belastingen op. Een grote groep mensen acht prostitutie onvermijdelijk, maar de prostituée zelf wordt maatschappelijk uitgesloten. Deze ambigue situatie maakt het voor gerecht en politie veel moeilijker om duidelijk en doeltreffend op te treden.

II. — INTERNATIONALE VERDRAGEN EN AANBEVELINGEN

Achtereenvolgens zullen de mogelijkheden om in internationaal en nationaal verband op te treden, aan de orde komen. De Commissie heeft met opzet voor dit onderscheid gekozen om te benadrukken dat

commerce des êtres humains, tel qu'il apparaît des témoignages entendus, est une criminalité de nature internationale qui requiert, nécessairement, une action coordonnée dans l'ordre interne et dans l'ordre international. Si la loi pénale est en principe territoriale, des situations se présentent, et elles sont aujourd'hui de plus en plus nombreuses, où soit la criminalité elle-même, soit la mise en oeuvre du droit national implique une dimension internationale.

Nous situerons, tout d'abord, les différents textes internationaux qui touchent, directement ou indirectement, à la question de la traite des êtres humains, en précisant leurs effets en droit interne. Des traités plus spécifiques, comme par exemple celui de Schengen, seront évoqués plus loin dans la partie consacrée à la collaboration des polices. Nous poserons, ensuite, la question d'une éventuelle intervention au niveau de l'Union européenne. Enfin, nous évoquerons le rôle des différentes agences spécialisées en ce domaine agissant sur le plan international.

II.1. La déclaration universelle des droits de l'homme

La déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 proclame en son article 4 que « nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes ».

II.2. La Convention internationale pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui de New York du 21 mai 1950

Approuvée par la loi belge du 6 mai 1965 (*Moniteur belge* du 13 août 1965), cette convention fait donc partie, en principe, de notre ordre juridique interne. Toutefois, pour être effective, elle aurait dû recevoir un certain nombre de lois ou d'arrêtés d'exécution. Or, observe un témoin entendu par la commission, rien de cohérent ni de structuré n'a été fait pour mettre cette convention en vigueur. Dans cette convention, le problème du proxénétisme a été envisagé d'une manière large, tant au niveau pénal, administratif et social qu'au niveau d'une collaboration internationale.

II.2.1. Dispositions à caractère pénal

En vertu des articles 1^{er} et 2, les parties à la Convention conviennent de punir toutes personnes qui pour satisfaire les passions d'autrui :

1. Embauche, entraîne ou détourne en vue de la prostitution une autre personne même consentante;

2. Exploite la prostitution d'une autre personne même consentante.

mensenhandel, zoals uit de getuigenissen blijkt, een vorm van internationale criminaliteit is, die zowel nationaal als internationaal een gecoördineerd optreden vereist. Ofschoon de strafwet in beginsel territoriale werking heeft, doen zich steeds meer situaties voor waarin de aard van de misdadigheid zelf dan wel de toepassing van het nationale recht een internationale dimensie heeft.

In eerste instantie komen de diverse internationale en nationale teksten aan bod die direct of indirect met mensenhandel verband houden. Daarbij wordt gepreciseerd welke weerslag zij op de interne rechtsorde hebben. Meer specifieke verdragen, zoals bijvoorbeeld het Akkoord van Schengen, worden naderhand in het deel over de politieke samenwerking behandeld. Vervolgens komen de mogelijkheden voor optreden door de Europese Unie aan de orde. Tot slot wordt de rol van de diverse terzake gespecialiseerde internationale agentschappen behandeld.

II.1. De universele verklaring van de rechten van de mens

Artikel 4 van de universele verklaring van de rechten van de mens van 10 december 1948, luidt als volgt : « Niemand zal in slavernij of verknechting gehouden worden; de slavernij en de slavenhandel zijn onder al hun vormen verboden. »

II.2. De internationale overeenkomst van New York van 21 mei 1950 ter bestrijding van de handel in mensen en van de exploitatie van een anders prostitutie

Deze overeenkomst is goedgekeurd bij de wet van 6 mei 1965 (*Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1965) en behoort dus in beginsel tot onze interne rechtsorde. Deze overeenkomst kan alleen doeltreffend zijn wanneer ter uitvoering ervan een aantal wetten en besluiten wordt genomen. Een van de getuigen heeft evenwel ten overstaan van de Commissie verklaard dat er nog geen coherente of gestructureerde maatregelen zijn genomen om de overeenkomst ten uitvoer te leggen. In deze overeenkomst is het probleem van het pooierschap vanuit een brede invalshoek benaderd zowel op strafrechtelijk, administratief en sociaal gebied als op het gebied van de internationale samenwerking.

II.2.1. Strafrechtelijke bepalingen

In de artikelen 1 en 2 komen de Overeenkomstsluitende Partijen overeen een ieder te straffen die, ten einde een anders driften te voldoen :

1. Een ander persoon, zelfs met zijn toestemming, aanwerft, meeneemt of wegbrengt met het oog op het plegen van prostitutie;

2. De prostitutie exploiteert van een ander persoon, zelfs met zijn toestemming.

Ainsi que toute personne qui :

1. Tient, dirige ou sciemment finance ou contribue à financer une maison de prostitution;
2. Donne ou prend sciemment en location ou tout ou en partie un immeuble ou un autre lieu aux fins de la prostitution d'autrui.

Notons au niveau de la terminologie que le terme de « débauche » n'est pas employé, la Convention ne parle que de prostitution. En outre, la Convention ne fait plus de distinction, quant à l'exploitation de la prostitution quant au sexe de la victime ni quant à son âge ou sa couleur. Notons qu'en vertu des articles 3 et 4 de la Convention, dans la mesure où la législation nationale le permet, les parties à la Convention s'engagent à réprimer la tentative ou les actes préparatoires accomplis en vue de commettre les infractions ainsi que la participation intentionnelle à ces infractions.

En vertu de l'article 7 de la Convention, la récidive pourra être retenue pour les condamnations dans un pays étranger pour un des actes visés dans la Convention.

L'article 8 stipule que les actes visés (articles 1^{er} et 2) seront considérés comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre les parties à la Convention. Les ressortissants d'un Etat dont la législation n'admet pas l'extradition des nationaux devront être poursuivis devant les tribunaux de leur propre Etat après avoir commis à l'étranger les actes visés par les articles 1^{er} et 2 de la Convention (article 9). La Convention en son article 13 règle la manière d'exécuter les commissions rogatoires relatives aux infractions visées par la Convention.

II.2.2. *Une Convention partiellement abolitionniste*

En vertu de l'article 6, elle édicte que chacune des parties à la Convention convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger ou abolir toute loi, tout règlement ou toute pratique administrative selon lesquels les personnes qui se livrent ou sont soupçonnées de se livrer à la prostitution doivent se faire inscrire sur des registres spéciaux ou se conformer à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration.

Le Conseil d'Etat a été amené à préciser la portée de l'article 6 de la Convention. Dans une affaire, un règlement communal relatif à la préservation de la moralité et de la tranquillité publique avait été attaqué dans la mesure où certains de ses articles comportaient des conditions exceptionnelles qui violeraient l'article 6 de la Convention de New York.

Le Conseil d'Etat a reconnu à l'article 6 un effet direct.

Bien que les hautes parties contractantes n'aient pas exprimé d'intention à ce sujet, les règles portées

Alsméde een ieder die :

1. Een huis van prostitutie houdt, leidt of wetens financiert of daarin bijdraagt;
2. Een grond of een andere plaats geheel of gedeeltelijk huurt of wetens in huur geeft met het oog op een anders prostitutie.

Men notere dat in de Overeenkomst niet de term « ontucht », maar alleen de term « prostitutie » wordt gehanteerd. Bovendien wordt inzake prostitutie niet langer een onderscheid gemaakt tussen de slachtoffers al naar gelang van hun geslacht, leeftijd of huidskleur. Opgemerkt zij dat de Partijen bij de Overeenkomst zich er overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van de Overeenkomst, en voor zover de eigen wetten het toestaan, toe verbinden iedere poging om de bedoelde misdrijven te plegen dan wel de voorbereidende handelingen daartoe, alsmede de opzettelijke deelneming daaraan te bestraffen.

Op grond van artikel 7 van de Overeenkomst kan van herhaling sprake zijn wanneer de betrokkene in een ander land is veroordeeld wegens de in de Overeenkomst bedoelde misdrijven.

Artikel 8 bepaalt dat de (in de artikelen 1 en 2 omschreven) daden in elk uitleveringsverdrag dat tussen de Partijen bij de Overeenkomst is of zal worden gesloten, als uitleveringsgevallen worden aangemerkt. De onderdanen van een Staat waarvan de wetten de uitlevering van eigen onderdanen niet toestaan, kunnen in hun eigen Staat gerechtelijk worden vervolgd wanneer zij een van de in artikel 1 en 2 van de Overeenkomst genoemde daden in het buitenland hebben gepleegd (artikel 9). In artikel 13 van de Overeenkomst wordt bepaald op welke wijze rogatoire commissies betreffende de in de Overeenkomst bedoelde misdrijven ten uitvoer worden gelegd.

II.2.2. *Een ten dele abolitionistische Overeenkomst*

Artikel 6 van de Overeenkomst bepaalt dat de Overeenkomstsluitende Partijen overeenkomen alle nodige maatregelen te nemen om iedere wet, iedere verordening en ieder administratief gebruik op te heffen volgens welke personen die zich aan prostitutie overgeven of daarvan verdacht worden zich moeten laten inschrijven in speciale registers, speciale papieren moeten bezitten of zich gedragen naar uitzonderlijke vereisten van toezicht of aangifte.

De Raad van State heeft de draagwijdte van het bepaalde in artikel 6 van de Overeenkomst gepreciseerd. In de zaak werd een gemeentelijke verordening ter vrijwaring van de goede zeden en de openbare rust betwist op grond van het feit dat bepaalde van de daarin vervatte artikelen uitzonderlijke voorwaarden behelsden die in strijd met artikel 6 van de Overeenkomst van New York zouden zijn.

De Raad van State heeft erkend dat artikel 6 directe uitwerking heeft.

De Raad preciseert dat ofschoon de Overeenkomstsluitende Partijen terzake geen intentie heb-

à l'article 6 doivent être considérées comme d'application directe en raison de l'objectif de protection des droits fondamentaux qu'elles poursuivent, de leur caractère complet et suffisamment précis et des conséquences immédiates qui peuvent en être déduites pour les particuliers.

Le Conseil d'Etat a considéré que l'article 6 de la Convention n'interdit cependant pas toute réglementation de la prostitution mais seulement les réglementations et les pratiques administratives qui présentent les caractères qu'il énonce. Ne seraient dès lors pas prohibées : la promulgation de conditions de surveillance qui ne seraient pas exceptionnelles, l'adoption de conditions de déclaration qui ne seraient pas exceptionnelles.

On retiendra de cet arrêt que les règles portées par l'article 6 doivent être considérées comme d'application directe et qu'elles n'interdisent pas toute réglementation de la prostitution, mais seulement d'imposer à ceux qui s'y livrent de se faire inscrire sur des registres spéciaux, de posséder des documents spéciaux et de se conformer à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration. (cf. Arrêt n° 32 945 du 4 juillet 1989).

II.2.3. *Service centralisé*

L'article 14 prévoit que chacune des parties à la Convention, doit créer ou maintenir un service chargé de coordonner, de centraliser les résultats des recherches relatives aux infractions visées par la Convention.

Ces services devront réunir tous les renseignements (article 15) qui pourraient aider à prévenir ou à réprimer les infractions visées par la Convention et devront se tenir en contact étroit avec les services correspondants des autres Etats.

II.2.4. *Contrôle des frontières*

Par l'article 17, les parties à la Convention s'engagent notamment en ce qui concerne l'immigration et l'émigration :

- à promulguer les documents nécessaires pour la protection des immigrants ou émigrants en particulier des femmes et des enfants tant au lieu d'arrivée et de départ qu'en cours de route;

- à prendre des dispositions pour organiser une propagande appropriée qui mette le public en garde contre les dangers de cette traite;

- à prendre les mesures appropriées pour qu'une surveillance soit exercée dans les gares, les aéroports, les ports maritimes, en cours de voyage et dans les lieux publics en vue d'empêcher la traite internationale des êtres humains aux fins de la prostitution;

- à prendre les mesures appropriées pour que les autorités compétentes soient prévenues de l'arrivée

ben uitgesproken, ervan moet worden uitgegaan dat de in artikel 6 vervatte regelen van rechtstreekse toepassing zijn, aangezien het beoogde doel de bescherming van de fundamentele rechten is, deze regelen volledig en voldoende precies zijn en er onmiddellijke gevolgen voor de particulieren uit kunnen worden afgeleid.

De Raad van State is ervan uitgegaan dat artikel 6 van de Overeenkomst evenwel geen verbod inhoudt op iedere vorm van reglementering van de prostitutie, maar alleen van de administratieve regelingen en gebruiken die de in de Overeenkomst genoemde kenmerken hebben. Het is derhalve niet verboden het toezicht vergezeld te doen gaan van niet-uitzonderlijke voorwaarden of de aangifte aan niet-uitzonderlijke voorwaarden te onderwerpen.

Uit dit arrest blijkt dat de in artikel 6 vervatte regelen rechtstreekse uitwerking hebben en geen verbod op enige vorm van reglementering van de prostitutie inhouden, doch alleen een verbod behelzen om degenen die zich aan prostitutie overgeven te verplichten zich in een bijzonder register te laten inschrijven, over bijzondere documenten te beschikken en te voldoen aan uitzonderlijke voorwaarden inzake toezicht en aangifte (cf. Raad van State, arrest n° 32 945, 4 juli 1989).

II.2.3. *Gecentraliseerde dienst*

Artikel 14 bepaalt dat iedere Partij bij de Overeenkomst een dienst moet oprichten of in stand houden die is belast met het coördineren en het centraliseren van de uitkomst van de opsporingsonderzoeken naar de in de Overeenkomst bedoelde misdrijven.

Deze diensten moeten alle inlichtingen verzamelen die dienstig kunnen zijn om de in de overeenkomst bedoelde misdrijven te voorkomen en te bestrijden, en moeten nauwe betrekkingen onderhouden met overeenkomstige diensten van de overige Staten (artikel 15).

II.2.4. *Grenscontrole*

In artikel 17 verbinden de Partijen bij de Overeenkomst zich er met name toe op het gebied van immigratie en emigratie :

- de nodige verordeningen uit te vaardigen voor de bescherming van in- en uitwijkelingen, in het bijzonder van vrouwen en kinderen, zowel ter plaatse van aankomst en vertrek als gedurende de reis;

- voorzieningen te treffen voor het organiseren van een geschikte propaganda die het publiek waarschuwt voor de gevaren van de hierboven omschreven handel;

- de geschikte maatregelen te nemen voor de uitoefening van toezicht in stations, vlieghavens, zeehavens, gedurende de reis en in openbare plaatsen, om de internationale handel in mensen met het oog op het plegen van prostitutie te beletten;

- de geschikte maatregelen te nemen voor de verwittiging van de bevoegde autoriteiten van de

de personnes qui paraissent manifestement coupables, complices ou victimes de cette traite.

II.2.5. *Fichier des personnes étrangères qui se livrent à la prostitution*

Par l'article 18, les parties à la Convention s'engagent « à faire recueillir conformément aux conditions stipulées par leur législation nationale, les déclarations des personnes de nationalité étrangère qui se livrent à la prostitution, en vue d'établir leur identité et leur état-civil et de rechercher qui les a décidé à quitter leur Etat. Ces renseignements seront communiqués aux autorités de l'Etat d'origine desdites personnes en vue de leur rapatriement éventuel. »

II.2.6. *Rapatriement des victimes de la traite*

Par l'article 19, les parties à la Convention s'engagent « autant que faire se peut à prendre les mesures appropriées pour pourvoir aux besoins et assurer l'entretien à titre provisoire des victimes de la traite internationale aux fins de la prostitution lorsqu'elles sont dépourvues de ressources en attendant que soient prises toutes les dispositions en vue de leur rapatriement. »

II.2.7. *Protocole de clôture*

Le protocole de clôture qui accompagne la Convention et auquel la Belgique a adhéré stipule qu'aucune des dispositions de la Convention ne devra être considérée comme portant atteinte à toute législation prévoyant pour l'application des dispositions tendant à la suppression de la traite internationale des êtres humains et de l'exploitation d'autrui aux fins de la prostitution, des conditions plus rigoureuses que celles prévues par la Convention.

En adoptant la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution, le législateur a anticipé sur les obligations qui lui seront imposées quelques années plus tard par la Convention.

Cependant aucune disposition législative ou réglementaire spécifique n'est intervenue à notre connaissance.

Certaines lois peuvent cependant servir de cadre pour certaines tâches incombant à l'Etat au regard de la Convention : les lois instituant le droit à un minimum de moyen d'existence, concernant les CPAS.

aankomst van personen die kennelijk schuldig of medeplichtig zijn aan die handel dan wel slachtoffer daarvan blijken te zijn.

II.2.5. *Register van vreemdelingen die prostitutie plegen*

In artikel 18 verbinden de Partijen bij de Overeenkomst zich ertoe, « overeenkomstig de door hun eigen wetten gestelde voorwaarden de verklaringen te doen afnemen van de personen van vreemde nationaliteit die zich aan prostitutie overgeven, ten einde hun identiteit en hun burgerlijke staat vast te stellen en na te gaan wie hen ertoe bewogen heeft hun Staat te verlaten. Die inlichtingen worden meegedeeld aan de autoriteiten van de Staat van herkomst van genoemde personen, met het oog op hun eventuele repatriëring. »

II.2.6. *Repatriëring van slachtoffers van mensenhandel*

In artikel 19 verbinden de Partijen bij de Overeenkomsten zich ertoe om « voor zover dit mogelijk is de geschikte maatregelen te nemen om voorlopig te voorzien in de behoeften en in het onderhoud van de slachtoffers van de internationale handel met het oog op het plegen van prostitutie, als dezen geen bestaansmiddelen hebben, in afwachting dat met het oog op hun repatriëring alle voorzieningen worden getroffen. »

II.2.7. *Slotprotocol*

Het aan de Overeenkomst gehechte slotprotocol, dat België heeft ondertekend, bepaalt dat « geen bepaling van deze Overeenkomst moet worden beschouwd als afbreuk te doen aan enige wetgeving die, voor de toepassing van de bepalingen ter onderdrukking van de internationale handel in mensen en van eens anders exploitatie met het oog op het plegen van prostitutie, strengere voorwaarden stellen dan die van deze Overeenkomst. »

Met de wet van 21 augustus 1948 tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie is de wetgever vooruitgelopen op de verplichtingen die hem een aantal jaren later door de Overeenkomst werden opgelegd.

Sedertdien is evenwel, voor zover bekend, geen enkele wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling meer tot stand gekomen.

Sommige wetten kunnen evenwel als kader fungeren voor bepaalde taken die de Staat overeenkomstig de Overeenkomst moet vervullen, zoals bijvoorbeeld de wetten inzake het bestaansminimum, de OCMW's enzovoort.

II.3. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950)

La Convention des droits de l'homme a été approuvée par la loi belge du 13 mai 1955, ratifiée le 14 juin et publiée le 19 août de la même année. La plupart des articles de la Convention sont directement applicables. En cas de conflit éventuel entre les normes internationales et la Convention, le juge doit accorder la primauté au traité.

La Convention contient de nombreuses dispositions qui concernent la « matière pénale ». Ainsi, en ce qui nous concerne, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (article 3) ainsi que l'interdiction de l'esclavage, de la servitude et des travaux forcés (article 4). L'ensemble des droits de la Convention doivent être reconnus, sans discrimination (article 14), tant aux majeurs qu'aux mineurs.

II.4. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 19 décembre 1966)

Le Pacte fut approuvé par la loi du 15 mai 1981 publiée le 6 juillet 1983. Depuis sa mise en vigueur le 23 juillet, il fait également partie de notre ordre juridique. Ses effets directs en droit interne sont reconnus par l'arrêt de la Cour de cassation du 17 janvier 1984. Les articles 6 à 22 concernant le droit pénal et reprennent les droits reconnus par la Convention des droits de l'homme.

II.5. La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987

Cette convention a été approuvée par la loi belge du 7 juin 1991 et elle fait donc partie de notre droit interne. Un comité européen pour la prévention de la torture a été institué et il est chargé de visiter les 23 Etats membres.

II.6. La Convention internationale des Nations-Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989

Après avoir été approuvée par le décret de la Communauté flamande du 15 mai 1991, le décret de la Communauté germanophone du 25 juin 1991 et le décret de la Communauté française du 3 juillet 1991, la Convention a été ratifiée par la loi du 25 novembre 1991. Elle fait donc désormais partie du droit interne où elle a force obligatoire.

En outre, il peut être soutenu que, lorsqu'elles sont suffisamment précises et complètes, les dispositions

II.3. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (4 november 1950)

In België werd het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, bekrachtigd op 14 juni 1955 en bekendgemaakt op 19 augustus 1955. Het EVRM heeft voor de meeste artikelen directe werking, bij eventueel conflict tussen de nationale norm en het EVRM, moet de rechter voorrang geven aan het Verdrag.

Het Verdrag bevat tal van « strafrechtelijke » bepalingen. In de zaak die ons thans aanbelangt, bestaat het verbod op folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen (artikel 3), alsmede het verbod op slavernij, dienstbaarheid of dwangarbeid (artikel 4). Alle rechten van dat Verdrag moeten worden gewaarborgd, zonder enig onderscheid (artikel 14), ten opzichte van meerderjarigen én minderjarigen.

II.4. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (New York, 19 december 1966)

Het Verdrag werd goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981 en bekendgemaakt op 6 juli 1983. Sinds de inwerkingtreding op 23 juli maakt het ook deel uit van ons recht. Het arrest van het Hof van Cassatie van 17 januari 1984 erkent dat het Verdrag van rechtstreekse toepassing is in het interne recht. De artikelen 6 tot 22 zijn strafrechtelijk en nemen de door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens erkende rechten over.

II.5. Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (26 november 1987)

In België werd dat Verdrag goedgekeurd bij de wet van 7 juni 1991 en het vormt dus een onderdeel van het interne recht. Een Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen werd ingesteld. Dat Comité is belast met het bezoeken van de 23 Lid-Statens.

II.6. Internationaal VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (20 november 1989)

Dat Verdrag werd in een eerste fase goedgekeurd bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 mei 1991, het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 juni 1991 en het decreet van de Franse Gemeenschap van 3 juli 1991. Vervolgens werd het Verdrag bekrachtigd bij de wet van 25 november 1991; het is bijgevolg een onderdeel van het interne recht en heeft bindende kracht verkregen.

Voorts kan worden gesteld dat mits de bepalingen van het Verdrag voldoende precies en volledig zijn, ze

de la Convention sont directement applicables et peuvent, dès lors, être invoquées devant les juges de fond.

La Belgique a accepté de se soumettre aux instances de contrôle que la Convention prévoit, c'est-à-dire le comité des droits de l'enfant (article 43). Il subsiste néanmoins que la faiblesse de la Convention est d'être dépourvue d'un système de contrôle juridictionnel, ce qui exclut la possibilité d'un recours étatique ou individuel.

Un ensemble de dispositions de la Convention s'applique à notre matière. L'article 19 de la Convention concerne la protection de l'enfant « contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris l'exploitation sexuelle », dans son milieu familial ou son milieu de vie.

L'article 34 s'attache, de manière générale, à l'exploitation sexuelle et à la prostitution tandis que l'article 35 vise l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants. L'article 36, enfin, entend protéger l'enfant « contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être ». La Convention invite les Etats à prendre un ensemble de mesures non seulement législatives mais aussi administratives, sociales et éducatives et à agir sur le plan national, bilatéral et multilatéral.

Notons, enfin, que différentes ONG se sont associées à une « Campagne article 34 » contre le tourisme sexuel.

II.7. Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (8 décembre 1990)

Cette Convention prévoit la possibilité de réserve, en ce sens que certains Etats peuvent limiter la coopération à certains types d'infraction. La traite des êtres humains est désignée explicitement comme une des infractions visées par la Convention et la Belgique n'a exprimé aucune réserve sur ce point.

II.8. Recommandation 11 (R 91) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes (adoptée par le Conseil des Ministres le 9 septembre 1991)

Ce texte recommande aux Gouvernements des Etats membres de revoir leur législation et leur pratique en vue de mettre en œuvre les mesures suivantes :

— Mesures générales : sensibilisation, éducation et information; collecte et échange d'informations; prévention, dépistage et assistance; droit pénal et procédure pénale.

rechtstreeks van toepassing zijn en derhalve voor de feitenrechter kunnen worden ingeroepen.

België heeft aanvaard zich te onderwerpen aan de controlediensten die het Verdrag instelt, met name het Comité voor de Rechten van het kind (artikel 43). Het zwakke punt van het Verdrag is evenwel dat er geen gerechtelijk controlesysteem bestaat, waardoor Staten noch individuen over beroepsmogelijkheden beschikken.

Een aantal bepalingen uit het Verdrag zijn van toepassing op de aangelegenheid die ons aanbelangt. Artikel 19 van het Verdrag regelt de bescherming van het kind tegen « alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik », in het gezin of zijn leefwereld.

Artikel 34 heeft het over seksueel misbruik en prostitutie in het algemeen, artikel 35 over ontvoering, verkoop van of de handel in kinderen. Artikel 36 ten slotte strekt ertoe het kind te beschermen tegen « alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind ». Het Verdrag verzoekt de Staten een reeks wettelijke maar ook bestuursrechtelijke maatregelen te nemen en op nationaal, bilateraal en multilateraal vlak op te treden.

Tot slot zij aangestipt dat verscheidene NGO's samenwerken aan een « Campagne artikel 34 », dat betrekking heeft op het sextoeisme.

II.7. Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de inbeslagname en de verbeurdverklaring van opbrengsten uit misdrijven (8 december 1990)

Dat Verdrag voorziet in de mogelijkheid tot voorbehoud, in die zin dat sommige Staten de samenwerking mogen beperken tot bepaalde misdrijven. Mensenhandel wordt uitdrukkelijk als misdrijf, waarop dit verdrag van toepassing is, vermeld. België heeft ter zake geen beperking voorzien.

II.8. Aanbeveling 11 (R 91) van het Ministercomité van de Raad van Europa aan de Lid-Staten inzake seksuele exploitatie, pornografie, prostitutie alsmede handel in kinderen en jonge volwassenen (aangenomen door de Ministerraad op 9 september 1991)

Die tekst is een aanbeveling aan de regeringen van de Lid-Staten om hun wetgeving en optreden te herzien teneinde volgende maatregelen uit te voeren :

— Algemene maatregelen : sensibilisering, educatie en voorlichting; inzameling en uitwisseling van informatie; preventie, opsporing en bijstand; strafrecht en strafrechtspleging.

- Mesures relatives à la pornographie utilisant des enfants.
- Mesures relatives à la prostitution d'enfants et de jeunes adultes.
- Mesures relatives à la traite d'enfants et de jeunes adultes.

Sur le plan international, il recommande, notamment, aux Etats membres d'introduire des règles de compétence extraterritoriale en vue de permettre la poursuite et la sanction de nationaux ayant commis des infractions relatives à l'exploitation sexuelle d'enfants et de jeunes adultes en dehors du territoire national, ou de revoir le cas échéant les règles existantes dans ce domaine et d'améliorer la coopération internationale à cette fin ; d'accroître et d'améliorer les échanges d'informations entre Etats par l'intermédiaire d'Interpol, afin d'identifier et de poursuivre ceux qui se livrent à l'exploitation sexuelle, notamment à la traite d'enfants et de jeunes adultes, ou qui l'organisent.

Enfin, il suggère de promouvoir des recherches, au niveau national et international, notamment sur les structures, les réseaux internationaux, les interconnexions et les bénéfices de l'industrie du sexe ainsi que sur les liens entre l'industrie du sexe et le crime organisé.

Le Parlement européen a actualisé cette résolution le 16 septembre 1993.

II.9. Traité sur l'Union européenne

Le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 contient, en son article K, des dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. L'article K.1 dispose que, aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, les Etats membres considèrent les domaines suivants comme des « questions d'intérêt commun » : la politique d'asile; les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres et l'exercice du contrôle de ce franchissement; la politique d'immigration, en ce compris la lutte contre le séjour et le travail irréguliers; la lutte contre la toxicomanie; la lutte contre la fraude de dimension internationale; la coopération judiciaire en matière pénale; la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière. S'il est certainement regrettable que la lutte contre le trafic des êtres humains ne figure pas parmi les questions d'intérêt commun, invitant les Etats membres à agir sur le plan intergouvernemental, il convient de reconnaître que les domaines envisagés permettent d'atteindre indirectement cette criminalité, dans sa dimension internationale.

- Maatregelen inzake pornografie die kinderen misbruikt.
- Maatregelen inzake prostitutie waarbij kinderen en jonge volwassenen betrokken zijn.
- Maatregelen inzake de handel in kinderen en jonge volwassenen.

Op internationaal vlak beveelt de overeenkomst de Lid-Staten met name aan regels op het stuk van extraterritoriale bevoegdheid in te voeren om het mogelijk te maken vervolgingen in te stellen en sancties te treffen tegen onderdanen die buiten het nationale grondgebied overtredingen begaan hebben op het gebied van de seksuele exploitatie van kinderen en jonge volwassenen of eventueel de op dat gebied bestaande regels te herzien en te dien einde de internationale samenwerking te verbeteren; de onderlinge uitwisseling van informatie door toedoen van Interpol op te voeren en te verbeteren om degenen die zich aan seksuele exploitatie en meer bepaald aan de handel in kinderen en jonge volwassenen overgeven of die handel organiseren, te kunnen identificeren en vervolgen.

Ten slotte wordt in de tekst gepleit voor het stimuleren op nationaal en internationaal vlak, van het onderzoek naar de structuren, de internationale netten, de onderlinge banden en de winsten van de seksindustrie, alsmede naar de banden tussen die seksindustrie en de georganiseerde misdaad.

Op 16 september 1993 heeft het Europees Parlement deze resolutie geactualiseerd.

II.9. Verdrag betreffende de Europese Unie

Het te Maastricht op 7 februari 1992 ondertekende Verdrag betreffende de Europese Unie bevat in artikel K bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Artikel K.1 bepaalt dat, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, de Lid-Staten de volgende gebieden als aangelegenheden van « gemeenschappelijk belang » beschouwen : asielbeleid; voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten en de uitoefening van de controle daarop; het immigratiebeleid, met inbegrip van de bestrijding van onregelmatig verblijf en onregelmatige arbeid; de strijd tegen drugsverslaving; de bestrijding van fraude van internationale omvang; de justitiële samenwerking in strafzaken; de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drugshandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking. Hoewel het weliswaar jammer is dat de bestrijding van de mensenhandel niet voorkomt onder de kwesties van algemeen belang waarbij de Lid-Staten worden uitgenodigd om op intergouvernementeel vlak op te treden, moet toch worden toegegeven dat in het artikel opgenomen aangelegenheden het mogelijk maken die criminaliteit, in haar internationale dimensie, indirect aan te pakken.

L'ensemble de ces questions, précise l'article K.2, sont traitées dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et sans préjudice de l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Sur les matières retenues, les Etats membres s'informent et se consultent mutuellement au sein du Conseil en vue de coordonner leur action. Ils instituent également à cet effet une collaboration entre les services compétents et leur administration. Le Conseil peut, en outre, arrêter des positions communes, adopter des actions communes et établir des conventions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres (article K.3). Enfin, il est institué un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires qui a pour mission de formuler des avis à l'intention du Conseil et de contribuer à la préparation des travaux de celui-ci (article K.4).

II.10. Les conclusions des réunions des Ministres de la Justice des Douze lors de la présidence belge (29 novembre 1993). La traite des êtres humains y est expressément évoquée

Le Conseil a approuvé cinq recommandations aux Etats membres, visant à intensifier la lutte contre le proxénétisme et à démanteler les réseaux de prostitution.

« Recommandation 1

Considérant que la lutte efficace contre le proxénétisme et le démantèlement des filières d'exploitation de la prostitution nécessitent la meilleure information possible des policiers sur les législations des autres pays ainsi que sur les méthodes de lutte et les pratiques policières étrangères, le Conseil recommande de prendre des initiatives bilatérales pour que les policiers puissent parfaire leur formation sur ce point.

Recommandation 2

Considérant qu'une lutte efficace contre l'exploitation de la prostitution pourrait nécessiter une centralisation des informations au niveau national, le Conseil recommande que les autorités nationales examinent la possibilité de mettre sur pied des structures de coordination nationale au sein des Etats et de développer l'échange international de ces informations.

Recommandation 3

Le Conseil souligne la nécessité de développer le rôle de récolte et de diffusion d'informations en la

In artikel K.2, wordt aangestipt dat al die aangelegenheden worden behandeld met eerbiediging van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarbij de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de Lid-Staten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet wordt gelaten. Inzake de opgesomde aangelegenheden vindt in de Raad tussen de Lid-Staten wederzijdse informatie en onderling overleg plaats, ten einde hun optreden te coördineren. De Lid-Staten stellen te dien einde tevens samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in uitzicht. Bovendien kan de Raad gemeenschappelijke standpunten vaststellen, tot gemeenschappelijk optreden besluiten en overeenkomsten opstellen waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten aanbeveelt (artikel K.3). Tot slot wordt een Coördinatiecomité van hoge ambtenaren opgericht dat tot taak heeft ten behoeve van de Raad adviezen uit te brengen en aan de voorbereiding van de werkzaamheden van die Raad bij te dragen (artikel K.4).

II.10. Cf. De conclusies van de onder het Belgische voorzitterschap door de ministers van Justitie van de twaalf Lid-Staten belegde vergaderingen (29 november 1993) waarbij de mensenhandel uitdrukkelijk ter sprake komt

De Raad heeft ingestemd met vijf aanbevelingen aan de Lid-Staten, die met name als oogmerk hebben de strijd tegen proxenitisme op te voeren en prostitutienetwerken op te rollen.

« Aanbeveling 1

Overwegende dat de politie voor een doeltreffende bestrijding van proxenitisme en het oprollen van prostitutienetwerken zo goed mogelijk moet worden geïnformeerd over de wetgeving van andere landen en over buitenlandse bestrijdingsmethoden en politiepraktijk, beveelt de Raad bilaterale initiatieven aan opdat de politieambtenaren hun opleiding op dit punt kunnen vervolmaken.

Aanbeveling 2

Overwegende dat het voor een doeltreffende bestrijding van de exploitatie van prostitutie nodig zou kunnen zijn om informatie op nationaal niveau te centraliseren, beveelt de Raad aan dat de nationale autoriteiten de mogelijkheid bestuderen om binnen de Staten structuren voor de nationale coördinatie op te zetten en om de internationale uitwisseling van deze informatie te bevorderen.

Aanbeveling 3

De Raad benadrukt dat er meer plaats moet worden ingeruimd voor het verzamelen en verspreiden

matière par les officiers de liaison, lorsqu'ils ont une compétence générale, qui sont détachés au sein des Etats membres de la Communauté ainsi que dans les pays tiers dont sont originaires les victimes des réseaux de prostitution.

Recommandation 4

Etant donné qu'il n'existe pas de réglementation particulière sur la traite des êtres humains aux fins de prostitution dans la plupart des Etats membres, le Conseil souligne l'intérêt d'examiner la nécessité d'organiser une action de sensibilisation auprès des postes diplomatiques et consulaires et des autorités chargées du contrôle des frontières afin d'éviter l'exploitation de la prostitution, notamment lors de l'examen des demandes de visa.

Recommandation 5

Le Conseil décide que les travaux relatifs à la lutte contre la traite des êtres humains aux fins de prostitution seront poursuivis et approfondis tant en ce qui concerne l'aspect de coopération administrative, policière et judiciaire que les aspects liés à l'immigration et à l'accès au territoire. »

II.11. Le rôle des agences spécialisées

Certains témoins reprochent à la Belgique de ne pas prêter une attention suffisante à l'action de différentes agences spécialisées agissant au niveau international. Ainsi, les représentants de la Belgique seraient absents aux sessions du « Groupe de travail contre les formes contemporaines de l'esclavage » existant aux Nations Unies dont la dernière sessions s'est tenue du 4 au 13 mai 1992. Depuis 1988, la Belgique n'aurait donné qu'une réponse au Secrétaire général de l'ONU qui se limite à la nomenclature des articles du Code pénal relatif à la prostitution. Notons que l'assemblée générale des Nations Unies a, par sa résolution 46/122 créé un Fonds de contributions volontaires pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage.

Il en va de même en ce qui concerne l'Unesco dont le Conseil est pourtant intervenu en la matière en 1991 en recommandant aux Etats membres d'élaborer des politiques destinées à prévenir la prostitution, à éliminer les discriminations, à freiner l'industrie et le commerce de la pornographie et à le réprimer lorsque des mineurs sont impliqués, à réprimer le proxénétisme.

van informatie over deze materie door de verbindingsofficieren met een algemene bevoegdheid die gedetacheerd zijn in de Lid-Statens van de Gemeenschap en in de derde landen waaruit de slachtoffers van de prostitutienetwerken afkomstig zijn.

Aanbeveling 4

Aangezien er in de meeste Lid-Statens geen bijzondere regelgeving inzake mensenhandel voor prostitutiedoeleinden bestaat, acht de Raad het van belang dat wordt nagegaan of er bij de diplomatieke en consulaire posten en grenscontrole-instanties geen bewustmakingsactie moet worden gevoerd, ten einde met name bij de behandeling van visumaanvragen te voorkomen dat de betrokkenen in de prostitutie terecht komen.

Aanbeveling 5

De Raad besluit dat de werkzaamheden inzake de bestrijding van de mensenhandel voor prostitutiedoeleinden, zowel wat de administratieve, politieke en justiciële samenwerking als de aspecten inzake immigratie en toegang tot het grondgebied betreft, zullen worden voortgezet en uitgebreid. »

II.11. De rol van de gespecialiseerde agent-schappen

Sommige getuigen verwijten België niet genoeg aandacht te besteden aan het optreden van allerlei wereldwijd actieve gespecialiseerde agentschappen. Aldus zouden Belgische vertegenwoordigers het laten afweten op de vergaderingen van de bij de Verenigde Naties bestaande « Werkgroep ter bestrijding van de hedendaagse vormen van slavernij », die voor het laatst van 4 tot 13 mei 1992 bijeenkwam. Sinds 1988 zou België slechts één keer een antwoord hebben verstrekt aan de secretaris-generaal van de VN en dat bleef dan nog beperkt tot een opsomming van de artikelen van het Strafwetboek die betrekking hebben op de prostitutie. Voorts zij aangestipt dat de algemene vergadering van de VN bij resolutie 46/122 in de oprichting van een Fonds van vrijwillige bijdragen voor de bestrijding van de hedendaagse vormen van slavernij heeft voorzien.

Dat relatieve stilzitten geldt ook voor de Unesco waarvan de Raad niettemin op dat gebied in 1991 stappen heeft ondernomen. Daarbij werd de Lid-Statens aanbevolen werd beleidskeuzen uit te stippen die bestemd zijn om de prostitutie te voorkomen, de discriminaties op te heffen, de pornografische industrie en handel af te remmen en te bestraffen wanneer er minderjarigen bij betrokken zijn, alsmede de strijd tegen de souteneurs aan te binden.

III. — LE CADRE LEGISLATIF NATIONAL

III.1. La loi pénale

III.1.1. Généralités

Lorsqu'on évoque la loi pénale, on songe en premier lieu aux articles 379 à 384 du Code pénal. Mme Hirsch a rédigé à leur sujet une note, qui figure en annexe du présent rapport. C'est pourquoi ces articles ne sont que brièvement rappelés ici. Il s'avère, dans la pratique que nombre d'autres dispositions sont importantes. Celles-ci sont énumérées ci-après.

III.1.2. Les articles 379 à 382 du Code pénal

Il s'agit en premier lieu des articles 379, 380, 380bis, 380ter et 380quater du Code pénal et des dispositions y afférentes des articles 381 et 382 (voir annexe).

Ces articles ne punissent pas la prostitution ni le client, mais quiconque incite, sous quelque forme que ce soit, à la prostitution ou à la débauche, vit en tout ou en partie aux dépens de la prostitution d'autrui, tient une maison où se pratique la prostitution ou la débauche. Les peines sont différentes selon qu'il s'agit de mineurs ou d'adultes.

Il ressort clairement d'une analyse approfondie réalisée par les experts que ces dispositions du Code pénal ont été modifiées à plusieurs reprises, précisément en vue de la répression de la traite des femmes.

A ce propos, il est renvoyé à

1) la loi du 26 mai 1914 sur la répression de la traite des blanches, qui était en soi une modification des dispositions de la loi du 3 juillet 1893 portant répression des crimes et délits de traite d'esclaves;

2) la loi du 25 mai 1936 qui, tout en ratifiant la Convention internationale conclue à Genève le 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures, modifiait également l'article 380bis;

3) la loi du 21 août 1948, supprimant la réglementation officielle de la prostitution.

Dans son rapport intérimaire, la Commission a formulé les conclusions suivantes au sujet des articles du Code pénal :

1. Malgré les éclaircissements fournis au sujet de l'article 380bis par les travaux préparatoires, il est indéniable que la notion de « traite » s'est, dans une large mesure, estompée dans l'interprétation actuelle de cet article.

2. Le contexte dans lequel se déroule la traite des êtres humains a fortement évolué. Alors qu'avant, il s'agissait essentiellement de réprimer la « traite des

III. — HET NATIONAAL WETGEVEND KADER

III.1. Het materieel strafrecht

III.1.1. Algemeen

Wanneer over de strafwet wordt gesproken wordt in de eerste plaats aan de artikelen 379 tot 384 van het Strafwetboek gedacht. Ter zake is door mevrouw Hirsch een expertennota opgesteld die in bijlage is opgenomen. Daarom worden deze artikelen hierna slechts kort in herinnering gebracht. Uit de praktijk blijkt dat heel wat andere bepalingen belangrijk zijn. Hieronder volgt een korte opsomming.

III.1.2. De artikelen 379 tot 382 Strafwetboek

In de eerste plaats betreft het de artikelen 379, 380, 380bis, 380ter en 380quater van het Strafwetboek, en de daarmee gepaard gaande bepalingen van artikel 381 en 382.

Deze artikelen straffen niet de prostitutie, evenmin de cliënt, wel degenen die onder een of andere vorm aanzetten tot prostitutie of ontucht, geheel of gedeeltelijk leven van de prostitutie van anderen, een huis openhouden waar prostitutie of ontucht wordt bedreven. Naargelang het om minderjarigen of volwassenen gaat zijn de straffen verschillend.

Uit een doorgedreven analyse die door de experts werd uitgevoerd blijkt duidelijk dat deze bepalingen van het Strafwetboek herhaaldelijk werden gewijzigd juist met het oog op de bestraffing van de vrouwenhandel !

Terzake zij verwezen :

1) naar de wet van 26 mei 1914 tot bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes, die op zich een wijziging was van bepalingen uit de wet van 3 juli 1893 betreffende de beteugeling van de misdaden en misdrijven van de slavenhandel;

2) naar de wet van 25 mei 1936 (tot goedkeuring van de Internationale Overeenkomst gesloten te Genève op 11 oktober 1933 ter bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen) waardoor niet alleen het internationaal verdrag van Genève werd goedgekeurd, maar ook artikel 380bis werd gewijzigd;

3) naar de wet van 21 augustus 1948 tot afschaffing van de officiële reglementering van de prostitutie.

In haar tussentijdse verslag is de Commissie tot de volgende conclusies gekomen betreffende de artikelen van de strafwet :

1. Hoe duidelijk de voorbereidende handelingen met betrekking tot artikel 380bis ook zijn, valt het niet te ontkennen dat het aspect « handel » in de hedendaagse interpretatie van dit artikel in ruime mate verloren gegaan is.

2. De context van de mensenhandel is drastisch gewijzigd. Waar het vroeger in hoofdzaak om de beteugeling van de handel in « blanke slavinnen » ging,

blanches », la répression actuelle vise un mouvement en sens inverse, qui s'opère dans un contexte international tout à fait différent.

3. L'article 380bis, 2^e alinéa, réprime la traite des mineurs et des majeures en vue de la débauche ou de la prostitution. Les cours et tribunaux ont donné une interprétation plus générale à cette disposition. Bien que la Cour de cassation laisse, en ce qui concerne les notions de prostitution ou de débauche, une large place à l'interprétation, les tribunaux ne rangent généralement pas sous cette qualification la traite des femmes dont le but serait, par exemple, l'accomplissement de strip-tease ou de services de cabaret. Ainsi, la Commission a eu connaissance d'un dossier relatif à un trafic de Colombiennes qui a été classé sans suite parce qu'« il n'y était pas question de prostitution. Les filles devaient seulement pousser à la consommation ».

III.1.3. *Le faux et l'usage de faux (articles 193 et suivants du Code pénal)*

La matière des faux en écriture est le buisson d'épines ou la « botte d'orties » du droit pénal. La définition de la Cour de cassation fixe exactement les limites de l'infraction ainsi que les éléments constitutifs de celle-ci : « Attendu que le faux en écritures consiste à dissimuler la vérité avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, d'une manière prévue par la loi, dans un écrit protégé par celle-ci, d'où il peut résulter un préjudice ». La peine, quant à elle, sera différente selon la nature des écritures prévues par la loi pénale.

III.1.4. *Le détournement (articles 240 et suivants du Code pénal)*

Le détournement se situe dans l'ensemble des crimes et des délits contre l'ordre public commis par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, parmi lesquels on trouve, notamment, la concussion (article 243) et la corruption (articles 246 à 253). La loi protège la confiance due aux agents auxquels les pouvoirs publics ont accordé, à l'égard des particuliers, des missions de dépôts ou de mandats. Le détournement commis par des fonctionnaires ou des officiers publics est une infraction de même nature que l'abus de confiance (article 491), à la seule différence que cette dernière est commise par des personnes privées.

Le détournement est une « infraction de service » qui vise un « manquement à des devoirs professionnels ». Il consiste dans l'usage ou la disposition d'un bien ou d'un objet à une fin qui n'est pas sa fin normale. Il y a détournement dès que celui-ci a été « distrait de sa destination » et est « sorti de la droite voie ».

gaat het vandaag de dag om een omgekeerde beweging in een praktisch volledig gewijzigde internationale context.

3. Artikel 380bis, tweede lid beteugelt de handel in meerder- en minderjarigen met het oog op prostitutie of ontucht. De hoven en rechtbanken hebben een meer algemene interpretatie aan deze bepaling gegeven. Alhoewel het Hof van Cassatie met betrekking tot de begrippen prostitutie of ontucht enige ruimte laat, beschouwen de rechtbanken over het algemeen niet onder deze kwalificatie de vrouwenhandel waarvan het doel is bijvoorbeeld de uitvoering van striptease of cabaretdiensten. Zo werd de Commissie in kennis gesteld van een dossier van vrouwenhandel in Colombiaanse vrouwen dat geseponeerd werd, omdat « er geen sprake is van prostitutie. De meisjes dienden enkel met de klanten mee te drinken ».

III.1.3. *Valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken (artikel 193 en volgende van het Strafwetboek)*

Valsheid in geschrifte is een netelige aangelegenheid in het strafrecht. De definitie van het Hof van Cassatie bepaalt nauwkeurig de grenzen van het misdrijf en de bestanddelen ervan : « Overwegende dat valsheid in geschrifte erin bestaat, in een door de wet beschermd geschrift, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de waarheid te vermommen op een bij de wet bepaalde wijze, terwijl hieruit een mogelijk nadeel kan ontstaan ». De straf verschilt naar gelang van de aard van de geschriften bedoeld in het strafrecht.

III.1.4. *Verduistering (artikel 240 en volgende van het Strafwetboek)*

Verduistering behoort tot de misdaden en wanbedrijven tegen de openbare orde gepleegd door ambtenaren in de uitoefening van hun functie, zoals onder meer de knevelarij (artikel 243) en de omkoping (artikelen 246 tot 253). De wet beschermt het vertrouwen in de ambtenaren aan wie de overheid opdrachten van bewaargeving of mandaten ten aanzien van de particulieren heeft toegewezen. De verduistering gepleegd door openbare ambtenaren is een misdrijf van dezelfde aard als het misbruik van vertrouwen (artikel 491), met als enige verschil dat dit laatste misdrijf door particulieren wordt gepleegd.

Verduistering is een misdrijf bij de uitoefening van een functie waarbij beroepsverplichtingen niet worden nagekomen. Het bestaat in het gebruiken van of het beschikken over een goed of voorwerp voor een doel dat niet het gebruikelijke doel is. Er is verduistering zodra dat goed of dat voorwerp wordt afgewend van de gewone bestemming en van het normale traject wordt afgeleid.

III.1.5. *La corruption de fonctionnaires publics (articles 246 et suivants du Code pénal)*

III.1.6. *L'association de malfaiteurs (articles 322 et suivants du Code pénal)*

L'association formée dans le but d'attenter aux personnes et aux propriétés fait partie des crimes et des délits contre la sécurité publique. Cette infraction peut, en effet, représenter une forme d'infraction « préventive ». Le Code pénal punit non seulement la formation d'une telle association mais aussi le fait d'y participer.

III.1.7. *L'enlèvement de mineurs (articles 364 et suivants du Code pénal)*

Les articles 364 et 365 du Code pénal visent l'enlèvement et le recèlement d'un enfant de moins de 7 ans, même si celui-ci a suivi volontairement son ravisseur. Il s'agit d'un délit de conséquence : est puni le fait de recevoir ou de garder un enfant que l'on sait enlevé. Malgré la généralité des termes employés par le code, ces infractions ne sont pas applicables aux parents de l'enfant ni aux personnes qui en ont juridiquement la garde.

Les articles 368 et suivants du Code pénal visent la protection de la puissance paternelle, et plus particulièrement du droit de garde, contre toute « manœuvre physique ou morale qui a pour effet de soustraire le mineur au pouvoir de direction que peuvent exercer sur lui certaines personnes ». Par définition, ces textes ne s'appliquent pas au père ni à la mère et ils se limitent à l'enfant mineur. Celui-ci peut aussi bien être une fille qu'un garçon. L'article 368 du Code pénal vise l'enlèvement par violence, ruse ou menace. L'article 369 introduit une circonstance aggravante spéciale liée à l'âge de la victime : si la personne enlevée est une fille au dessous de 16 ans. L'article 370, enfin est une infraction distincte qui vise l'enlèvement d'une fille en dessous de 18 ans « qui aura consenti à son enlèvement ou qui aura suivi volontairement son ravisseur ». *A contrario*, l'enlèvement volontaire d'un garçon en dessous de 18 ans n'est pas punissable.

III.1.8. *L'attentat à la pudeur (articles 372 et suivants du Code pénal)*

L'attentat à la pudeur est une agression à l'intégrité sexuelle, commise intentionnellement. Il existe dès qu'il y a commencement d'exécution (article 374). Les dispositions du Code pénal (qui ont été introdui-

III.1.5. *Omkoping van openbare ambtenaren (artikel 246 en volgende van het Strafwetboek)*

III.1.6. *Vereniging met het oogmerk om misdrijven te plegen (artikel 322 en volgende van het Strafwetboek)*

De vereniging met het oogmerk om een aanslag te plegen op personen of eigendommen behoort tot de misdaden en wanbedrijven tegen de openbare veiligheid. Er is hierbij immers sprake van een misdrijf vóór enige poging tot misdaad of wanbedrijf. Het Strafwetboek bestraft niet alleen de vorming van een dergelijke vereniging, maar ook het lidmaatschap ervan.

III.1.7. *Ontvoering van minderjarigen (artikel 364 en volgende van het Strafwetboek)*

De artikelen 364 en 365 van het Strafwetboek hebben betrekking op de ontvoering en verbergung van een kind van minder dan 7 jaar; er is zelfs sprake van ontvoering indien het kind de ontvoerder vrijwillig heeft gevolgd. Het misdrijf is het gevolg van een ander misdrijf : het is een strafbaar feit een kind te ontvangen of te bewaren van wie men weet dat het ontvoerd is. Ondanks de algemene bewoordingen van het wetboek, zijn de bepalingen betreffende de misdrijven niet van toepassing op de ouders van het kind, noch op de personen die het kind juridisch gezien onder hun bewaring hebben.

De artikelen 368 en volgende van het Strafwetboek beogen de bescherming de ouderlijke macht, en meer bepaald het recht van bewaring, tegen elke fysieke of morele handeling die de minderjarige onttrekt aan de leidinggevende macht die bepaalde personen op hem mogen uitoefenen. Deze teksten zijn per definitie niet van toepassing op de vader of de moeder en zijn beperkt tot minderjarige kinderen. Die minderjarige kinderen kunnen zowel jongens als meisjes zijn. Artikel 368 van het Strafwetboek heeft het over ontvoering door geweld, list of bedreiging. Artikel 369 voert een bijzondere verzwarende omstandigheid in die verband houdt met de leeftijd van het slachtoffer, namelijk het feit dat de ontvoerde persoon een meisje is beneden de volle leeftijd van zestien jaar. Artikel 370 betreft een ander misdrijf, met name de ontvoering van een meisje dat de volle leeftijd van 18 jaar niet heeft bereikt « dat in de ontvoering heeft toegestemd of de ontvoerder vrijwillig heeft gevolgd ». De vrijwillige ontvoering van een jongen beneden de volle leeftijd van 18 jaar is daarentegen niet strafbaar.

III.1.8. *Aanranding van de eerbaarheid (artikel 372 en volgende van het Strafwetboek)*

Aanranding van de eerbaarheid is een opzettelijke schending van de seksuele integriteit. Aanranding bestaat zodra er een begin van uitvoering is (artikel 374). De bepalingen van het Strafwetboek (die

tes par la loi de 1912) envisagent différents cas de figure. L'article 372, alinéa 1^{er}, vise l'attentat à la pudeur commis sans violences ni menaces sur un enfant de moins de 16 ans. La loi présume l'absence de consentement. Si le coupable est l'ascendant de la victime, s'il est de ceux qui ont autorisé sur elle, s'il a abusé de l'autorité ou des facilités que lui confèrent ses fonctions, s'il est médecin et que l'enfant fut confié à ses soins, les peines sont aggravées (article 377, alinéa 2). L'article 372, alinéa 2, permet également d'atteindre indirectement la situation de l'inceste puisqu'il vise l'attentat à la pudeur commis sans violence ni menace par tout ascendant sur la personne d'un mineur, même âge de 16 ans accomplis. Concrètement, cette disposition permet une protection du mineur au-delà de 16 ans lorsque le fait est commis par un ascendant. L'attentat à la pudeur commis sur une personne de plus de 16 ans n'est incriminé que s'il est commis avec violence ou menace (article 373, alinéa 1^{er}). En outre, les peines sont aggravées, d'une part, si la victime est un mineur de plus de 16 ans (alinéa 2) et, d'autre part, si celle-ci à moins de 16 ans (alinéa 3). La qualité d'ascendant est une circonstance aggravante dans tous les cas (article 377, alinéas 2, 3 et 4).

III.1.9. *Le viol (articles 375 et suivants du Code pénal)*

Les dispositions pénales nouvelles en cette matière ont été introduites dans le Code pénal par la loi du 4 juillet 1989. Le législateur utilise plusieurs paramètres. Le paramètre de l'acte : désormais la notion de viol est élargie à tout acte de pénétration sexuelle. Le paramètre de l'âge : les peines portées par l'article 375 du Code pénal sont différentes selon que la victime est toute personne (alinéas 1^{er} à 3), un mineur entre 16 et 18 ans (alinéa 4), entre 14 et 16 ans (alinéa 5), entre 10 et 14 ans (alinéa 6), moins de 10 ans (alinéa 7). Le paramètre de l'auteur : la qualité de l'auteur est une circonstance aggravante (article 377, alinéas 5 et 6). Le paramètre du résultat : la mort, des tortures ou la séquestration (article 376).

III.1.10. *La corruption de la jeunesse (articles 379 et suivants du Code pénal)*

L'atteinte aux mœurs « en excitant, facilitant ou favorisant, pour satisfaire les passions d'autrui, la corruption ou la prostitution d'un mineur de l'un ou l'autre sexe » est prévue par les articles 379 et 380 du Code pénal. Ces dispositions distinguent selon que

werden ingevoerd bij de wet van 1912) houden rekening met verscheidene denkbeeldige situaties. Artikel 372, eerste lid, betreft de aanranding van de eerbaarheid, zonder geweld of bedreiging gepleegd op een kind beneden de volle leeftijd van 16 jaar. De wet veronderstelt dat er geen instemming was. Is de dader een bloedverwant in de opgaande lijn, iemand die gezag heeft over het slachtoffer, heeft de dader misbruik gemaakt van het gezag of de faciliteiten die zijn functies hem verlenen, of is hij een arts en was het kind hem ter verzorging toevertrouwd, dan worden de straffen verzwaard (artikel 377, tweede lid). Artikel 372, tweede lid, betreft ook onrechtstreeks incest, aangezien het betrekking heeft op de aanranding van de eerbaarheid, zonder geweld of bedreiging, door welke bloedverwant in de opgaande lijn ook gepleegd, op een minderjarige, zelfs al heeft die de volle leeftijd van zestien jaar bereikt. Concreet beschermt deze bepaling de minderjarige ouder dan 16 jaar wanneer het feit wordt gepleegd door een bloedverwant in de opgaande lijn. De aanranding van de eerbaarheid van een persoon ouder dan 16 jaar wordt alleen bestraft indien het feit wordt gepleegd met geweld of bedreiging (artikel 373, eerste lid). Bovendien worden de straffen verzwaard indien het slachtoffer een minderjarige ouder dan 16 jaar is (tweede lid), of indien het slachtoffer jonger is dan 16 jaar (derde lid). Het feit dat de dader een bloedverwant in de opgaande lijn is, is in alle gevallen een verzwarende omstandigheid (artikel 377, tweede, derde en vierde lid).

III.1.9. *Verkrachting (artikel 375 en volgende van het Strafwetboek)*

De nieuwe strafbepalingen ter zake werden in het Strafwetboek ingevoerd bij de wet van 4 juli 1989. De wetgever gebruikt verscheidene parameters. De parameter van de daad : het begrip verkrachting wordt uitgebreid tot elke daad van seksuele penetratie. De parameter van de leeftijd : de straffen die artikel 375 van het Strafwetboek bepaalt, verschillen naargelang het slachtoffer « elke persoon » is (eerste tot derde lid), een minderjarige tussen 16 en 18 jaar (vierde lid), tussen 14 en 16 jaar (vijfde lid), tussen 10 en 14 jaar (zesde lid), of een minderjarige jonger dan 10 jaar (zevende lid). De parameter van de dader: de hoedanigheid van de dader is een verzwarende omstandigheid (artikel 377, vijfde en zesde lid). De parameter van de gevolgen : de dood, foltering of opsluiting (artikel 376).

III.1.10. *Bederf van de jeugd (artikel 379 en volgende van het Strafwetboek)*

De aanslag tegen de zeden gepleegd « door het bederf of de prostitutie van een minderjarige op te wekken, te vergemakkelijken of te begunstigen, ten einde een anders driftten te voldoen », is opgenomen in de artikelen 379 en 380 van het Strafwetboek. Die

l'auteur connaissait l'état de minorité de la victime ou l'ignorait par négligence.

III.1.11. *Les outrages publics aux bonnes mœurs (articles 383 et suivants du Code pénal)*

Il convient de tenir compte de la proposition de loi du 25 juin 1992 insérant un article 383bis dans le Code pénal, en vue de punir la publicité relative aux lieux de prostitution ou de débauche situés en Belgique ou à l'étranger, déposée par M. Ylieff.

III.1.12. *Le recel*

L'article 505 du Code pénal a été récemment modifié par la loi du 17 juillet 1990. L'objectif est d'atteindre toutes les formes de criminalité, organisée ou non, qui ont pour objectif la réalisation d'un profit. La meilleure manière est de la combattre à la racine, c'est-à-dire en érigeant en infraction toutes les opérations ayant pour but de reconvertir et gérer ces profits illicites. Il s'agit donc d'une incrimination sur base de laquelle pourra s'organiser la prévention de l'utilisation du système financier dans le processus de recyclage des produits des infractions.

Les peines sont substantiellement augmentées : le maximum de l'amende peut aller jusqu'à 100 000 francs (multiplié par les décimes additionnels et possibilité de prononcer seulement celle-ci; possibilité de condamnation à l'interdiction conformément à l'article 33 du Code pénal.

III.2. **Droit des étrangers**

III.2.1. *Séjour des étrangers en Belgique*

La législation fait, en ce qui concerne le séjour d'étrangers dans notre pays (loi du 15 décembre 1980), une distinction entre une réglementation générale et un certain nombre de statuts spéciaux conférés à des étrangers privilégiés.

Dans la réglementation générale, une distinction est faite entre :

- le court séjour (pas plus de trois mois);
- le séjour de plus de trois mois;
- l'établissement.

Chacun de ces types de séjour est assorti de conditions spécifiques et requiert d'autres autorisations.

Nous passons en revue ci-après les principales caractéristiques des différents types de séjour.

bepalingen maken een onderscheid naargelang de dader de staat van minderjarigheid van het slachtoffer kende of er door nalatigheid niet van op de hoogte was.

III.1.11. *Openbare schennis van de goede zeden (artikel 383 en volgende van het Strafwetboek)*

Het verdient aanbeveling rekening te houden met het door de heer Ylieff ingediende wetsvoorstel van 25 juni 1992 tot invoering in het Strafwetboek van een artikel 383bis, met het oog op de bestraffing van reclame voor de in België of in het buitenland gelegen plaatsen van prostitutie of ontucht.

III.1.12. *Heling*

Artikel 505 van het Strafwetboek werd onlangs gewijzigd bij de wet van 17 juli 1990. Daarbij zit de bedoeling voor alle vormen van al of niet georganiseerde misdadigheid die tot doel hebben winst te maken aan te pakken. Dat kan het best gebeuren door het kwaad in de wortel aan te tasten, met name door alle operaties die tot doel hebben die illegale winsten te recyclen en te beheren als misdrijf aan te merken. Het gaat hier dus om een tenlastelegging op grond waarvan de preventie van het gebruik van het financiële stelsel in het recyclageproces van de opbrengst van de misdrijven zal kunnen worden georganiseerd.

De straffen worden aanzienlijk verhoogd. Het maximumbedrag van de geldboete kan tot 100 000 frank oplopen (vermenigvuldigd met de opdecimen en mogelijkheid om alleen die straf uit te spreken; mogelijkheid van veroordeling tot ontzetting van de rechten overeenkomstig artikel 33 van het Strafwetboek).

III.2. **Vreemdelingenrecht**

III.2.1. *Het verblijf als vreemdeling in België*

In de wetgeving wordt, voor wat het verblijf van vreemdelingen in ons land betreft (de wet van 15 december 1980), een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een algemene regeling en anderzijds een aantal bijzondere verblijfsstatuten voor bevoorrechte vreemdelingen.

In de algemene regeling maakt de verblijfsreglementering een onderscheid tussen :

- het kort verblijf (ten hoogste drie maanden);
- het verblijf van meer dan drie maanden;
- de vestiging.

Voor elk van deze fasen gelden specifieke voorwaarden en zijn andere toelatingen en/of machtigingen vereist.

Wij overlopen hierna in het kort de belangrijkste kenmerken.

1. Court séjour et séjour touristique

a) Tout étranger qui n'est pas originaire d'un Etat de l'Union Européen doit, pour pouvoir être admis dans le Bénélux et donc aussi dans le Royaume, être porteur des documents requis. Les documents les plus fréquemment demandés sont le passeport (diplomatique), revêtu ou non d'un visa, et la carte d'identité.

Le visa est un cachet apposé dans le passeport de l'étranger et l'autorisant à demeurer en Belgique ou dans le Bénélux pour une période déterminée, mais jamais pour plus de trois mois. Le visa est apposé par le représentant diplomatique belge, néerlandais ou luxembourgeois dans le pays d'origine.

b) L'étranger doit disposer de moyens de subsistance suffisants pour couvrir les frais de séjour (c'est-à-dire l'habitation, l'alimentation et les déplacements) et du voyage de retour.

c) L'étranger ne peut être signalé comme indésirable en Belgique ou sur le territoire du Benelux.

Ce sont essentiellement les étrangers qui présentent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale ou qui ont été condamnés pour une infraction qui peuvent être signalés comme indésirables.

d) L'étranger ne peut être considéré comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale. Il s'agit là surtout d'une mesure préventive.

e) L'étranger ne peut avoir été expulsé ou renvoyé depuis moins de 10 ans, sauf si cette mesure a été rapportée ou suspendue.

L'étranger qui souhaite séjourner plus de huit jours ouvrables en Belgique doit se présenter dans ce délai au service « Etrangers » de la commune dans laquelle il réside, afin d'obtenir une déclaration d'arrivée.

Ce document est valable pour une période de trois mois ou pour la durée de validité du visa.

L'étranger ne doit pas se présenter au service précité en cas :

- de séjour dans un hôtel ou dans une pension;
- d'admission dans un hôpital ou dans un établissement analogue;
- d'incarcération ou internement.

2. Séjour de plus de trois mois

— Toute personne désirant séjourner plus de trois mois en Belgique doit y être autorisée à l'avance.

Cette autorisation doit être demandée auprès de l'ambassade de Belgique ou du consulat du lieu de séjour de l'étranger. Cette autorisation est dénommée « autorisation de séjour provisoire ».

Dans les circonstances exceptionnelles, cette autorisation peut être demandée et obtenue en Belgique.

1. Kort verblijf of toeristenverblijf

a) Elke vreemdeling, niet afkomstig uit een land van de Europese Unie, moet om de Benelux en dus ook om België te mogen binnenkomen, in het bezit zijn van de vereiste documenten. De meest gevraagde stukken zijn het (diploma) paspoort al dan niet voorzien van een visum, en de identiteitskaart.

Een visum is een stempel die geplaatst wordt in het paspoort van de vreemdeling en hem toelaat gedurende een bepaalde periode, maar nooit meer dan drie maanden, in België of in de Benelux te verblijven. Een visum wordt afgeleverd door de Belgische, Nederlandse of Luxemburgse diplomatieke vertegenwoordigers in het land van herkomst.

b) De vreemdeling moet over voldoende middelen van bestaan beschikken om de kosten te dekken van het verblijf (hieronder worden verstaan : woonst, voeding en verplaatsingen) en van de terugreis.

c) De vreemdeling mag niet ongewenst verklaard zijn door België of de Benelux.

Voornamelijk vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid of die veroordeeld werden voor een misdrijf, kunnen het voorwerp uitmaken van een ongewenste verklaring.

d) De vreemdeling mag niet geacht worden de openbare rust, de orde of de veiligheid van het land te kunnen schaden. Dit is voornamelijk een maatregel van preventieve aard.

e) De vreemdeling mag niet uit het land gezet zijn of teruggewezen sinds minder dan 10 jaar tenzij deze maatregel werd ingetrokken of opgeschort.

De vreemdeling die langer dan acht werkdagen in België wil verblijven, moet zich binnen die periode aanmelden bij de Dienst Vreemdelingen van de gemeente waar hij verblijf houdt ten einde een aankomstverklaring te kunnen bekomen.

Dit document is geldig gedurende een periode van drie maanden of voor de geldigheidsduur van het visum.

Een dergelijke aanmelding moet niet gebeuren in geval van :

- verblijf in een hotel of een pension;
- opname in een ziekenhuis of een gelijkaardige instelling;
- gevangenneming of internering.

2. Verblijf van meer dan drie maanden

— Iedereen die voor een verblijf van meer dan drie maanden naar België wenst te komen, moet hiertoe een voorafgaandelijke machtiging bekomen.

Deze machtiging moet aangevraagd worden bij de Belgische ambassade of het consulaat van de verblijfplaats van de vreemdeling. De toelating draagt de naam van « machtiging tot voorlopig verblijf ».

In buitengewone omstandigheden kan deze machtiging in België aangevraagd en bekomen worden.

Certaines catégories d'étrangers peuvent être admises à séjourner en Belgique en raison du lien particulier qui les unit à la Belgique ou en application de conventions internationales.

Les étrangers suivants ne doivent pas solliciter d'autorisation de séjour provisoire pour venir en Belgique :

a) les étrangers dont le droit au séjour est reconnu par une convention internationale, par la loi ou par un arrêté royal (ce sont notamment les ressortissants des Etats membres de l'Union Européen);

b) les étrangers qui remplissent les conditions légales autres que celles relatives à la résidence pour acquérir la nationalité belge par option ou pour recouvrer cette nationalité;

c) le conjoint étranger d'un étranger admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume.

— L'étranger doit demander son inscription au registre des étrangers de la commune de sa résidence. A cet effet, il doit se présenter dans les huit jours ouvrables auprès des services administratifs de la commune.

Si l'étranger est en possession d'une autorisation de séjour, il reçoit un document attestant son inscription au registre des étrangers (titre de séjour).

— L'autorisation de séjourner en Belgique pour une période de plus de trois mois est en principe accordée pour une durée illimitée.

Le titre de séjour même, qui constate que l'étranger est admis ou autorisé à séjourner en Belgique pendant une durée illimitée, n'est valable qu'un an à compter de la date de sa délivrance. Le titre qui atteste l'admission au séjour n'est donc jamais valable pour une durée illimitée. Le « titre d'inscription au registre des étrangers » est, en règle générale, valable, pour un an. Muni de ce titre, l'étranger peut se déplacer sur l'ensemble du territoire.

Pendant les trois premières années, le titre est prorogé annuellement. Ensuite, il est renouvelé et peut à nouveau être prorogé trois fois.

L'étranger doit solliciter lui-même la prorogation ou le renouvellement auprès de l'administration communale, et ce, un mois avant l'expiration du titre de séjour.

3. Etablissement en Belgique

L'étranger concerné doit satisfaire aux cinq conditions précitées qui sont requises pour avoir accès au territoire.

Il doit être admis ou autorisé à séjourner en Belgique et, enfin, obtenir une autorisation d'établissement délivrée par le ministre de la Justice ou l'Office des étrangers.

Dans la mesure où il est satisfait à ces conditions, la loi prévoit un droit d'établissement pour les personnes suivantes :

Sommige categorieën van vreemdelingen kunnen in aanmerking komen voor een verblijf in België omwille van de bijzondere band met België of in toepassing van internationale verdragen.

Deze vreemdelingen moeten een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen om naar België te kunnen komen :

a) de vreemdelingen van wie het recht op verblijf erkend is door een internationaal verdrag, door een wet, een koninklijk besluit (dit zijn onder andere de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie);

b) de vreemdelingen die voldoen aan de wettelijke voorwaarden, andere dan deze betreffende het verblijf, om de Belgische nationaliteit te verwerven door optie of om deze nationaliteit te herkrijgen;

c) de vreemdeling die de echtgenoot is van een tot het verblijf in het Rijk toegelaten of gemachtigde vreemdeling.

— De vreemdeling moet een aanvraag doen tot inschrijving in het vreemdelingenregister van de gemeente waar hij verblijft. In dit kader moet de betrokken vreemdeling zich binnen de acht werkdagen aanbieden bij de gemeentelijke administratieve diensten.

Indien de vreemdeling een machtiging tot verblijf bezit, ontvangt hij een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister (verblijfsvergunning).

— De machtiging en de toelating tot verblijf voor een periode van meer dan drie maanden in België worden in principe erkend voor een onbepaalde duur.

De verblijfsvergunning zelf die vaststelt dat de vreemdeling toegelaten of gemachtigd is tot het verblijf voor een onbepaalde duur, is slechts één jaar geldig vanaf de datum van de afgifte. De titel waarop de toelating tot verblijf vermeld wordt, is dus nooit voor een onbepaalde duur. Het « Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister » geldt in de regel voor één jaar. De vreemdeling mag zich met deze titel over het gehele grondgebied verplaatsen.

Het bewijs wordt gedurende de eerste drie jaar jaarlijks verlengd. Daarna wordt het vernieuwd en kan het weer drie keer verlengd worden.

De vreemdeling moet de verlenging of de vernieuwing zelf aanvragen bij de gemeente en dit een maand voor het aflopen van de verblijfstitel.

3. Vestiging in België

De betrokken vreemdeling moet voldoen aan de vijf geciteerde voorwaarden die voorzien zijn inzake de toegang tot het grondgebied.

Hij moet gemachtigd of toegelaten zijn tot verblijf in België en tenslotte ook een toelating tot vestiging bekomen hebben vanwege de Minister van Justitie of de Dienst Vreemdelingenzaken.

Voor zover aan deze voorwaarden voldaan is, voorziet de wet een recht op vestiging voor de volgende personen :

— l'étranger qui a séjourné régulièrement et sans interruption en Belgique pendant cinq ans;

— l'étranger qui remplit toutes les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par option ou pour recouvrer cette nationalité;

— le conjoint étranger d'un étranger établi dans le pays et leurs enfants.

La durée de validité de l'autorisation d'établissement est illimitée.

La carte d'identité est valable cinq ans. A l'expiration de ce délai, la durée de validité de la carte est prorogée pour une nouvelle période de cinq ans.

III.2.2. *L'occupation de travailleurs étrangers en Belgique*

— Principe général

De manière générale, l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère est régie par des dispositions du droit national, par la réglementation européenne et par les dispositions bilatérales ou multilatérales signées par la Belgique.

L'arrêté royal n° 34 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère, du 20 juillet 1967, s'applique aux travailleurs qui ne possèdent pas la nationalité belge et à leurs employeurs.

Le principe général est qu'aucun employeur ne peut occuper un travailleur qui ne possède pas la nationalité belge sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation d'occupation du ministre de l'Emploi et du Travail. A la suite de la réforme de l'Etat, cette compétence appartient désormais aux régions.

L'employeur est dispensé de la demande d'autorisation d'occupation lorsque le travailleur est titulaire d'un permis de travail A ou d'un permis de travail B valable pour la branche d'activité appartient l'employeur.

En vertu du deuxième principe, un travailleur ne possédant pas la nationalité belge ne peut fournir en Belgique des prestations de travail de quelque forme que ce soit sans avoir préalablement obtenu un permis de travail.

L'octroi d'un premier permis de travail B, qui ouvre l'accès au marché national de l'emploi à un nouveau travailleur de nationalité étrangère est strictement réglementé. Il doit respecter quatre principes, qui constituent parallèlement les motifs de refus d'une autorisation de travail pour un travailleur de nationalité étrangère :

— le travailleur ne peut entrer dans le Royaume pour y être occupé sans avoir obtenu préalablement un permis de travail;

— de vreemdeling die gedurende 5 jaar regelmatig en ononderbroken in België verblijf gehouden heeft;

— de vreemdeling die aan alle wettelijke voorwaarden voldoet om de Belgische nationaliteit door optie te verkrijgen of deze nationaliteit te herkrijgen;

— de buitenlandse echtgenoot van een gevestigde vreemdeling en hun kinderen.

De machtiging tot vestiging is onbeperkt in tijd.

De identiteitskaart is vijf jaar geldig. Na afloop van deze periode wordt de kaart opnieuw voor een periode van vijf jaar verlengd.

III.2.2. *De tewerkstelling van vreemdelingen in België*

— Algemeen principe

De tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit is gereguleerd door bepalingen van de nationale wetgeving maar ook door de Europese reglementering en de bepalingen van internationale, bilaterale of multilaterale overeenkomsten die door België ondertekend werden.

Koninklijk besluit n° 34 van 20 juli 1967 met betrekking tot de tewerkstelling van werknemers van een vreemde nationaliteit is van toepassing op de werknemers die de Belgische nationaliteit niet bezitten en op hun werkgevers.

Als algemeen principe kan gesteld worden dat geen enkele werkgever of werknemer die de Belgische nationaliteit niet bezit, mag tewerkstellen indien hij niet vooraf een vergunning tot tewerkstelling bekomen heeft van de minister van tewerkstelling en arbeid. Ingevolge de staatshervorming zijn de gewesten hiervoor bevoegd.

De werkgever wordt vrijgesteld van het aanvragen van deze arbeidsvergunning wanneer de werknemer in het bezit is van een arbeidskaart A of van een B kaart geldig voor dezelfde bedrijfssector als de werkgever.

Het tweede principe stelt dat een werknemer die de Belgische nationaliteit niet bezit onder geen enkele vorm in België arbeid mag verrichten zo hij niet vooraf een arbeidskaart bekomen heeft.

De toekenning van een eerste arbeidskaart B, die een nieuwe werknemer van vreemde nationaliteit op de nationale arbeidsmarkt toelaat is streng gereguleerd. Ze is onderworpen aan de naleving van vier beginselen, die tevens de gronden tot weigering van de toelating tot de tewerkstelling van een arbeidskracht van een vreemde nationaliteit uitmaken :

— de werknemer mag het Rijk niet betreden om er tewerkgesteld te worden zonder een arbeidskaart te hebben bekomen;

— le travailleur ne peut être occupé par son employeur avant que les intéressés n'aient obtenu une autorisation d'occupation et un permis de travail;

— aucun élément apte à occuper l'emploi envisagé de façon satisfaisante dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate accélérée, ne peut être disponible sur le marché national de l'emploi;

— le travailleur doit être un ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique est liée par une convention ou un accord en matière de main-d'œuvre.

La rigueur de ces principes peut cependant être assouplie pour des motifs d'ordre économique ou social.

De plus, de nombreuses exceptions sont prévues aux articles 1^{er}, 2 et 3 de l'arrêté ministériel du 15 juillet 1969 et à l'article 19 de l'arrêté ministériel du 19 décembre 1967.

— Les artistes

De manière générale, les artistes sont réputés être engagés dans les liens d'un contrat d'emploi. Dans un arrêt du 12 février 1979, la Cour de cassation a estimé que, pendant les représentations, tous les artistes de spectacle engagés pour se produire contre paiement d'un salaire ressortissent à la sécurité sociale des travailleurs; eu égard à la jurisprudence et à l'absence d'adaptation de la réglementation, on a estimé utile de tirer les conclusions qui s'imposent sur le plan administratif. Une note du 11 août 1987 émanant du ministre des classes moyennes et de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants a invité les organismes d'assurances sociales à ne plus accepter d'affiliation du chef de l'exercice d'une activité professionnelle d'artiste de spectacle.

Ce changement a provoqué un revirement sur le plan des permis de travail, les artistes de cabaret n'ont plus pu être mis au travail que s'ils disposaient d'un permis de travail de travailleur salarié. La réglementation relative aux cartes professionnelles a été abolie « parce qu'il n'existait plus de métier indépendant dans ce secteur ».

Par ailleurs, les artistes ont fait l'objet de dispositions spécifiques en matière d'octroi de permis de travail. En vertu de cette réglementation spéciale, l'état du marché de l'emploi ne peut plus être invoqué pour refuser un permis de travail à un artiste. En conséquence, l'intéressé peut être mis au travail à titre provisoire avant l'obtention de l'autorisation, sous réserve de l'introduction de la demande dans les trois jours du début de la mise au travail. Aucun délai ne doit être respecté par le travailleur.

Cette réglementation spécifique a, comme on le sait, posé des problèmes. C'est la raison pour laquelle

— de werknemer mag niet door zijn werkgever tewerkgesteld worden alvorens de betrokkenen een voorafgaande arbeidsvergunning en arbeidskaart hebben bekomen;

— de nationale arbeidsmarkt mag niet beschikken over krachten die zelfs door middel van een aangepaste versnelde beroepsopleiding, geschikt zijn om de betrokken dienstbetrekking binnen een redelijke termijn op een bevredigende wijze te bekleden;

— de werknemer moet onderdaan zijn van een land waarmee België verbonden is door een akkoord of een overeenkomst inzake arbeidskrachten.

De strengheid van deze beginselen is echter gematigd door redenen van economische of sociale aard.

Er bestaan ook talrijke uitzonderingen die het voorwerp uitmaken van de artikelen 1, 2 en 3 van het ministerieel besluit van 15 juli 1969 en van artikel 19 van het ministerieel besluit van 19 december 1967.

— De artiesten

Algemeen gezien worden artiesten worden verondersteld aangeworven te zijn krachtens een arbeids-overeenkomst. In zijn arrest van 12 februari 1979 oordeelde het Hof van Cassatie dat alle schouwspelartiesten die aangeworven zijn om tegen betaling van loon op te treden tijdens voorstellingen vallen onder het toepassingsgebied van de sociale zekerheid voor werknemers; ingevolge deze rechtspraak en het uitblijven van een aanpassing van de reglementering oordeelde men het nuttig op administratief vlak de nodige consequenties te trekken. In een nota van 11 augustus 1987 van de minister van middenstand en van het rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen werden de sociale verzekeringsfondsen verzocht geen enkele aansluiting meer te aanvaarden uit hoofde van de uitoefening van een beroepsactiviteit als schouwspelartiest.

Hierdoor vond een kentering plaats op het vlak van de arbeidskaarten; cabaretartiesten konden slechts worden tewerkgesteld indien zij beschikten over een arbeidskaart voor werknemers. De regeling van de beroepskaarten verviel « omdat er terzake geen zelfstandig beroep meer was ».

Ten aanzien van artiesten werden overigens specifieke bepalingen inzake de verlening van arbeidsvergunningen uitgewerkt. Door de invoering van deze speciale regeling, gold de beschikbaarheid van arbeidskrachten niet meer als weigeringsmotief voor tewerkstelling van artiesten. Dit had tot gevolg dat voor de aanvragen een voorlopige tewerkstelling mocht gebeuren, op voorwaarde dat binnen de drie dagen na de aanvang van de tewerkstelling een aanvraag ingediend werd; in hoofde van de werknemer zelf gold geen termijn.

Deze specifieke regeling heeft, zoals ondertussen wel bekend, tot problemen geleid. De koninklijke

le les arrêtés royaux du 22 février 1993 et du 18 mars 1993 ainsi que l'arrêté ministériel du 19 mars 1993 ont considérablement modifié la réglementation.

Pour endiguer l'afflux de femmes d'origine étrangère, la possibilité d'occupation temporaire qui était accordée aux artistes de spectacles a été supprimée par l'arrêté royal du 22 février 1993. Il ne peut y avoir occupation légale que si l'employeur dispose d'une autorisation d'occupation avant la demande d'occupation et si le travailleur a obtenu au préalable un permis de travail.

La réglementation proprement dite relative aux conditions d'octroi des autorisations d'occupation d'artistes de spectacles a également été modifiée (arrêté royal du 18 mars 1993 et arrêtés ministériels du 19 mars 1993, *Moniteur belge* du 15 avril 1993).

— Les artistes de cabaret

Les artistes de cabaret forment un groupe à part au sein du groupe des artistes de spectacles et ont fait l'objet de mesures spécifiques « de protection ».

Il est précisé à cet égard que les permis de travail destinés aux artistes de cabaret ne concernent que les activités prévues à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 19 mars 1993, qui définit les notions de cabaret et d'artiste de cabaret, c'est-à-dire la participation à des spectacles de danse, chant et strip-tease.

Les permis de travail ne peuvent donc pas servir à légitimer la prostitution.

Les mesures de protection prises à l'égard des artistes de cabaret sont les suivantes :

— En premier lieu, le travailleur doit retirer personnellement son permis de travail.

Par le passé, ce permis était le plus souvent retiré par l'employeur, qui le conservait dans une série de cas pour mettre le travailleur, dans une situation d'illégalité (présumée) et pour faire pression sur lui. La remise personnelle vise à remédier à ce problème.

La remise du permis de travail doit s'effectuer dans l'esprit de la mesure.

Le service concerné de l'administration communale reçoit le travailleur de préférence en particulier et lui consacre le temps nécessaire pour l'éclairer sur les documents qui lui sont remis.

L'objectif est en effet que le travailleur soit informé et reçoive l'assurance qu'il puisse s'adresser aux autorités en cas de difficultés éventuelles.

— En second lieu, le travailleur reçoit en même temps que le permis de travail :

- un exemplaire du contrat de travail;
- une traduction du contrat de travail dans la langue maternelle de l'artiste, effectuée aux frais de l'employeur par un traducteur assermenté;
- une brochure contenant des informations utiles sur les possibilités d'accueil et d'accompagnement des artistes de cabaret.

besluiten van 22 februari 1993 en 18 maart 1993 en het ministerieel besluit van 19 maart 1993 hebben daarom de reglementering sterk veranderd.

Om de instroom van vreemde vrouwen te beperken, werd de mogelijkheid van een voorlopige tewerkstelling voor schouwspelartiesten opgeheven bij koninklijk besluit van 22 februari 1993. Er kan slechts sprake zijn van legale tewerkstelling indien de werkgever voor de aanvraag van de tewerkstelling beschikt over een arbeidsvergunning en de werknemer vooraf een arbeidskaart heeft.

Ook de reglementering zelf voor het afleveren van arbeidsvergunningen voor schouwspelartiesten werd gewijzigd (koninklijk besluit van 18 maart 1993 en ministeriële besluiten van 19 maart 1993, *Belgisch Staatsblad* van 15 april 1993).

— De cabaretartiesten

In de groep van schouwspelartiesten wordt een onderscheid gemaakt voor de cabaretartiesten en werden specifieke « beschermende » maatregelen getroffen voor deze cabaretartiesten.

Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat de arbeidskaarten voor cabaretartiesten alleen bedoeld zijn voor de activiteiten vermeld in artikel 1 van het ministerieel besluit van 19 maart 1993 dat de begrippen cabaret en cabaretartiest beschrijft, namelijk het deelnemen aan spektakels onder de vorm van dans, zang en striptease.

De arbeidskaarten kunnen dus niet ingeroepen worden als legitimatie voor prostitutie.

De beschermende maatregelen voor cabaretartiesten zijn de volgende :

— Ten eerste moet de arbeidskaart persoonlijk afgehaald worden door de werknemer.

In het verleden werd de kaart meestal afgehaald door de werkgever die in een aantal gevallen de kaart achterhield om de werknemer in een (vermeende) situatie van illegaliteit te plaatsen en onder druk te zetten. De persoonlijke overhandiging wil hieraan verhelpen.

De overhandiging van de arbeidskaart moet zorgvuldig gebeuren naar de geest van de maatregel.

De betrokken dienst van de gemeentelijke administratie ontvangt de werknemer best alleen en neemt voldoende tijd om toelichting te geven bij de documenten die overhandigd worden.

Het is immers de bedoeling dat de werknemer geïnformeerd wordt en de verzekering krijgt dat hij/zij bij eventuele moeilijkheden een beroep kan doen op de overheid.

— Ten tweede ontvangt de werknemer, samen met de arbeidskaart :

- een exemplaar van de arbeidsovereenkomst;
- een vertaling van de arbeidsovereenkomst in de moedertaal van de artiest, gemaakt door een beëdigd vertaler en bekostigd door de werkgever;
- een brochure met nuttige informatie over de opvang- en begeleidingsmogelijkheden voor cabaretartiesten.

— Troisièmement, l'employeur doit veiller à ce que le lieu où loge l'artiste ne soit pas le même que le lieu de travail de ce dernier.

En les logeant sur leur lieu de travail, certains employeurs limitent la liberté des travailleurs qu'ils occupent. Ces derniers n'ont pratiquement aucun contact avec le monde extérieur et, dans un certain nombre de cas, l'employeur abuse du fait que le travailleur est disponible 24 heures sur 24. En prévoyant que le lieu de travail doit se situer à l'extérieur du lieu de travail, on entend mettre un terme à ce type de situation.

Les communes peuvent veiller à l'application effective de cette mesure. Lors de la délivrance du permis de travail et de l'autorisation de séjour au travailleur, le fonctionnaire peut vérifier impunément si l'adresse du lieu de résidence est différente de celle qui est mentionnée en tant que lieu de travail sur le permis de travail.

III.2.3. *La répression du travail clandestin*

La loi du 1^{er} juin 1993 (*Moniteur belge* du 17 juin 1993) réprime avec nettement plus de sévérité les employeurs qui occupent des étrangers en séjour illégal (ces derniers étant, par définition, des travailleurs au noir). Les nouvelles dispositions légales peuvent se résumer comme suit :

1. Les peines infligées aux employeurs occupant des étrangers qui sont en séjour illégal en Belgique ou qui, en tout cas, ne sont pas autorisés à y travailler (c'est-à-dire les étrangers en possession d'un visa touristique ou ceux qui ne doivent pas posséder de visa touristique, comme les Polonais) ont été sensiblement alourdies. Les amendes minimums et maximums ont été fixées respectivement à 150 000 et 500 000 francs. Si l'infraction fait l'objet d'une véritable procédure pénale, les montants sont plus élevés encore et varient de 600 000 francs à 3 millions de francs. La peine d'emprisonnement a, quant à elle, été portée à un an maximum, ce qui permet la détention préventive.

2. Les peines infligées en cas de récidive et d'infraction multiple (par exemple lorsqu'une seule et même entreprise occupe plusieurs étrangers en séjour illégal) ont été modifiées. Jusqu'à présent, en cas de récidive, les montants étaient doublés, mais plafonnés à 1 800 000 francs. Ce plafond a été supprimé par la nouvelle loi. Les peines étaient également plafonnées, en l'occurrence à 1 000 000 de francs, en cas d'infraction multiple, mais ce maximum a, lui aussi, été supprimé. L'entreprise qui occupe de très nombreux étrangers en séjour illégal s'expose dès lors à de très lourdes amendes.

3. La collaboration entre l'administration et l'auditorat du travail ayant posé de sérieux problèmes par le passé, la proposition initiale préconisait une dépénalisation. Mais cette option n'a pas été retenue. L'administration et l'auditorat du travail ont conclu un protocole quant force obligatoire et fixant des délais de réaction précis. En l'absence de

— Ten derde moet de werkgever ervoor zorgen dat de verblijfplaats van de werknemer niet dezelfde is als de plaats van tewerkstelling.

Door werknemers te huisvesten op de plaats van tewerkstelling beknotten bepaalde werkgevers hun vrijheid. Zij hebben bijna geen contacten met de buitenwereld en in een aantal gevallen wordt misbruik gemaakt van het feit dat de werknemer 24 uur op 24 uur beschikbaar is. Door de verblijfplaats buiten de plaats van tewerkstelling te voorzien wil men een einde maken aan deze toestand.

De gemeenten kunnen toezien op het daadwerkelijk toepassen van deze maatregel. Bij de uitreiking van de arbeidskaart en de verblijfsvergunning aan de werknemer kan de ambtenaar formeel nagaan of het adres van verblijf verschillend is van het adres dat op de arbeidskaart vermeld wordt als plaats van tewerkstelling.

III.2.3. *Bestrafing illegale tewerkstelling*

De bestrafing van werkgevers die vreemdelingen tewerkstellen die hier illegaal verblijven (tewerkstelling die per definitie zwartwerk is), is door de wet van 1 juni 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 17 juni 1993) veel strenger beteugeld. De inhoud van deze wetswijziging kan als volgt worden samengevat :

1. De straffen voor werkgevers die vreemdelingen tewerkstellen die hier illegaal verblijven of in elk geval niet mogen werken (dus ook diegenen die hier met een toeristenvisum verblijven of diegenen die voor een toeristisch verblijf geen visum nodig hebben, zoals de Polen) werden drastisch verhoogd. De minimumboete werd 150 000 frank, de maximumboete 500 000 frank. Wanneer het tot een heuse strafprocedure komt, liggen de bedragen nog hoger van 600 000 tot 3 miljoen frank. Ook de gevangenisstraf werd tot maximum één jaar verhoogd. Door deze verhoging werd de voorlopige hechtenis mogelijk.

2. De regels inzake recidive en in geval van meervoudige overtreding (dus : verschillende illegale vreemdelingen die in één bedrijf worden tewerkgesteld) werden gewijzigd. Tot op heden werden de bedragen bij recidive verdubbeld, maar met een plafond van 1 800 000 frank. Door de wetswijziging is dit plafond afgeschaft. Ook wanneer er verschillende werknemers betrokken waren was er een plafond, in dit geval van 1 000 000 frank. Ook dit plafond is vervallen. Wanneer dus een bedrijf een groot aantal illegale vreemdelingen tewerkstelt kan de boete zeer hoog worden.

3. In het verleden waren er veel moeilijkheden in de samenwerking tussen de administratie en het arbeidsauditoraat. In het oorspronkelijk voorstel werd daarom voor een depenalisering gepleit. Deze optie werd niet weerhouden. Tussen de administratie en het arbeidsauditoraat werd een stringent protocol afgesloten met duidelijke termijnen waarbin-

réaction, l'instance qui demande l'avis recouvre toute sa liberté. La loi dispose, par ailleurs, que toute transaction proposée par l'auditorat du travail ne peut jamais être inférieure à l'amende minimum.

4. L'employeur pris en infraction se verra réclamer le remboursement des coûts afférents « au logement, au séjour, aux soins de santé et au rapatriement de l'étranger concerné et des membres de sa famille qui séjournent irrégulièrement avec lui ». Pour ne pas rendre trop compliquée l'exécution de cette mesure, la loi permet au Roi de fixer une indemnité forfaitaire à cet effet.

5. De nouvelles compétences importantes sont attribuées au juge : il peut ordonner la fermeture de l'exploitation et en outre, il peut prononcer la confiscation des biens présentant un lien avec l'infraction, même s'ils ne sont pas la propriété de l'auteur de ladite infraction. Cette disposition rend ainsi impossible le recours à l'échappatoire que constitue le leasing. Ces deux innovations impliquent en outre une orientation plus marquée vers l'application d'une sanction financière à l'auteur d'un délit qui est par essence de nature économique.

III.2.4. *L'asile politique*

La Convention de Genève considère comme « réfugié » toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays.

En Belgique, la procédure de reconnaissance est régie par les articles 48 à 57/28 de la loi sur les étrangers.

On distingue deux phases dans cette procédure :

- 1) l'examen de la recevabilité de la demande et
- 2) l'examen de la demande quant au fond de la demande.

1. L'examen de la recevabilité

L'étranger qui désire obtenir le statut de réfugié doit, dans les huit jours ouvrables de son entrée dans le pays (dans le cas où l'étranger n'est pas en possession des documents requis pour avoir accès au territoire) ou avant que son séjour cesse d'être régulier (dans le cas où l'étranger a été autorisé à entrer sur le territoire du Royaume), se déclarer réfugié à l'autorité compétente (articles 50 et 51 de la loi sur les étrangers).

Le ministre (ou son délégué) se prononce sur la recevabilité de la demande. Les conditions de recevabilité sont énumérées à l'article 52 de la loi sur les étrangers. Le ministre peut décider que l'entrée sur le territoire doit être refusé, que l'intéressé doit être

nen moet gereageerd worden. Gebeurt dit niet, dan krijgt de adviesvragende instantie de volle vrijheid terug. Bovendien is in de wet voorzien dat een minnelijke schikking door het arbeidsauditoraat nooit onder de minimumboete kan gaan.

4. Aan de werkgever die betraapt wordt, worden de kosten van « huisvesting, verblijf, gezondheidszorgen en terugzending van de betrokken vreemdeling en van de leden van zijn gezin die onregelmatig bij hem verblijven » aangerekend. Om dit niet te moeilijk te maken qua uitvoering, heeft de wet aan de Koning de mogelijkheid geboden ter zake een forfaitaire kostprijs te bepalen.

5. Aan de rechter worden belangrijke nieuwe bevoegdheden toegewezen : de rechter kan de sluiting van de uitbating bevelen en bovendien kan hij de verbeurdverklaring uitspreken van goederen die betrekking hebben op de overtreding, ook als deze niet de eigendom zijn van de overtreder. Daarmee wordt de ontsnappingsroute via de leasing onmogelijk gemaakt. Bovendien houden beide vernieuwingen een duidelijkere oriëntatie in naar een economische bestrafing van wat in essentie een economisch georiënteerd misdrijf is.

III.2.4. *Het politiek asiel*

Het verdrag van Genève geeft de volgende definitie van vluchtelingen : elke persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van boven bedoelde vrees, niet wil inroepen is een vluchteling.

In België is de erkenningsprocedure geregeld in de artikelen 48 tot 57/28 van de vreemdelingenwet.

In de erkenningsprocedure kan men twee fasen onderscheiden : 1) het onderzoek naar de ontvankelijkheid en 2) het onderzoek ten gronde.

1. Het onderzoek naar de ontvankelijkheid

De vreemdeling die zich als vluchteling wil laten erkennen, moet binnen de 8 werkdagen nadat hij het land is binnengekomen (in het geval waarin de vreemdeling het land binnenkomt zonder in het bezit te zijn van de vereiste toegangsdocumenten) of vóórdat hij zijn verblijf in België ophoudt regelmatig te zijn (in het geval waarin de vreemdeling tot het grondgebied was toegelaten) zich vluchteling verklaren bij de daartoe bevoegde overheid (artikelen 50 en 51 van de vreemdelingenwet).

De minister (of diens gemachtigde) beoordeelt de aanvraag op haar ontvankelijkheid. De ontvankelijkheidsvoorwaarden worden opgesomd in artikel 52 van de vreemdelingenwet. De minister kan beslissen dat de toegang tot het grondgebied geweigerd moet

refoulé ou que l'étranger ne peut séjourner dans le Royaume en qualité de réfugié, par exemple lorsque la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, lorsque l'étranger a résidé plus de trois mois dans un autre pays, lorsque la demande est manifestement non fondée ou lorsque l'étranger pourrait compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale. Le ministre statue sur la recevabilité dans les huit jours ouvrables après que l'étranger s'est déclaré réfugié.

La décision du ministre de l'Intérieur peut donner lieu à une « demande urgente de réexamen auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides » (articles 63/3-63/5 de la loi sur les étrangers). Ce recours est suspensif de la décision attaquée. La demande urgente de réexamen doit être introduite dans les trois jours ouvrables de la notification de la décision du ministre.

Statuant sur le recours, le commissaire général a deux possibilités : ou il confirme la décision, ou il décide qu'un examen complémentaire est nécessaire et que l'étranger est provisoirement autorisé à entrer dans le Royaume. Le commissaire général se prononce dans les trente jours ouvrables de l'introduction du recours.

Le ministre et l'intéressé peuvent, en cas de recours urgent, introduire auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation contre la décision du commissaire général (article 69*bis* de la loi sur les étrangers). Le recours n'est pas suspensif et aucune demande en suspension ne peut être introduite auprès du Conseil d'Etat contre la décision confirmée par le commissaire général lorsque celui-ci l'a déclarée exécutoire nonobstant tout appel.

2. L'examen du fond

La décision sur le fond appartient au commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Ses décisions doivent être motivées et ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

La décision du commissaire général peut cependant faire l'objet d'un recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés. Ce recours doit être introduit dans les quinze jours de la notification de la décision contre laquelle il est formé.

La décision de la commission permanente de recours des réfugiés est susceptible d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (article 57/23).

Lorsque le statut de réfugié lui est refusé, l'intéressé se voit signifier l'ordre de quitter le territoire.

worden, dat de betrokkene teruggedreven moet worden of dat de vreemdeling niet in de hoedanigheid van vluchteling in het Rijk mag verblijven, bijvoorbeeld omdat de aanvraag klaarblijkelijk steunt op motieven die totaal vreemd zijn aan het asiel, omdat de vreemdeling langer dan drie maanden in een ander land verbleven heeft, omdat de aanvraag kennelijk ongegrond is of omdat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid betekent. De minister beslist over de ontvankelijkheid binnen de 8 werkdagen nadat de vreemdeling zich vluchteling heeft verklaard.

De beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken is vatbaar voor een « dringend beroep bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen » (artikelen 63/3-63/5 van de vreemdelingenwet). Dit beroep schorst de aangevochten beslissing. Het dringend beroep moet ingediend worden binnen 3 werkdagen na de kennisgeving van de beslissing van de minister.

Oordelend in beroep heeft de Commissaris-generaal twee mogelijkheden : ofwel bevestigt bij de beslissing, ofwel beslist bij dat een verder onderzoek nodig is en dat de vreemdeling voorlopig tot het Rijk toegelaten wordt. De Commissaris-generaal doet uitspraak binnen dertig werkdagen na de indiening van het beroep.

Tegen de beslissing van de Commissaris-generaal ingeval van dringend beroep, kan door de minister en de betrokkene een annulatieberoep ingediend worden bij de Raad van State (artikel 69*bis* van de vreemdelingenwet). Het beroep is niet schorsend en een vordering tot schorsing bij de Raad van State kan niet worden ingesteld tegen de door de Commissaris-generaal bevestigde beslissing wanneer hij de beslissing niettegenstaande elk hoger beroep uitvoerbaar verklaart.

2. Het onderzoek van de grond van de zaak

De beslissing over de grond van de zaak wordt genomen door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen. Zijn beslissingen moeten gemotiveerd zijn en zijn niet vatbaar voor een annulatieberoep bij de Raad van State.

Tegen de beslissing van de Commissaris-generaal is wel beroep mogelijk bij de « Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen ». Dit beroep moet ingediend worden binnen 15 dagen na de kennisgeving van de beslissing waartegen het is gericht.

Tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen staat een cassatieberoep bij de Raad van State (artikel 57/23).

Indien het vluchtelingenstatuut geweigerd wordt, ontvangt de betrokkene een bevel om het grondgebied te verlaten.

III.3. Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux

Cette loi a été prise en exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 17 juin 1991 portant sur le même objet. Cette loi est d'une extrême importance à un double titre. D'une part, c'est le premier texte qui évoque expressément le trafic des êtres humains.

L'article 3, § 2, dispose, en effet, expressément que : « pour l'application de la présente loi, l'origine de capitaux ou de biens est illicite lorsque ceux-ci proviennent de la réalisation d'une infraction liée au terrorisme, à la criminalité organisée, au trafic illicite de stupéfiants, au trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises, au trafic de main d'oeuvre clandestine, au trafic d'êtres humains ou à l'exploitation de la prostitution ». D'autre part, les effets de la loi permettent d'atteindre la dimension économique du phénomène en s'attaquant directement aux profits et bénéfices de l'activité criminelle, donc à sa raison d'être principale. Sur certains points, nous les verrons, elle est cependant en retrait par rapport à d'autres instruments internationaux.

Le champ d'application de la loi est large dans la mesure où il concerne tous les biens dont on connaît l'origine illicite (article 3, § 1^{er}). Il vise donc toute organisation criminelle, quelle qu'elle soit.

Quant à son objet, la loi instaure une série d'obligations qui incombent aux organismes financiers et elle organise, par un système de transmission d'information aux autorités compétentes, la collaboration de ses organismes à la lutte contre le blanchiment.

Le chapitre 3 concerne la transmission d'informations entre les organismes ou les personnes visées à l'article 2 et les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Il est institué, sous la dénomination de « Cellule de traitement des informations financières » (arrêté royal du 28 février 1993), une autorité administrative dotée de la personnalité juridique chargée du traitement et de la transmission de ces informations. Cette autorité est placée sous le contrôle des ministres de la justice et des finances et sous la direction d'un magistrat détaché du parquet.

Dès que la cellule viendra à connaître d'un fait qui pourrait être un indice sérieux de blanchiment de capitaux au sens de la loi du 10 juillet 1993, elle devra la communiquer au procureur du Roi. Si elle l'estime nécessaire, la cellule pourra même ordonner à l'organisme financier le blocage de l'opération pendant une durée maximale de 24 heures.

Cette loi est très récente, il est difficile de pouvoir déjà en apprécier l'impact.

III.3. Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld

Deze wet werd uitgevaardigd ter uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschap van 17 juni 1991 die over hetzelfde onderwerp handelt en is om twee redenen van uiterst groot belang. Enerzijds is het de eerste tekst waarin uitdrukkelijk sprake is van mensenhandel.

Artikel 3, § 2, bepaalt immers nadrukkelijk wat volgt : « Voor de toepassing van deze wet is de herkomst van geld of activa illegaal wanneer deze voortkomen uit een misdrijf dat in verband staat met terrorisme, de georganiseerde misdaad, de illegale drugshandel, de illegale handel in wapens, goederen en koopwaren, de handel in clandestiene werkkrachten, de mensenhandel of de exploitatie van de prostitutie ». Anderzijds bieden de gevolgen van de wet de mogelijkheid het economisch aspect van dat verschijnsel aan te pakken door rechtstreeks de strijd aan te binden tegen de voornaamste reden van bestaan van de misdadigheid, met name de winsten en voordelen die ze oplevert. Dit neemt echter niet weg dat die wet, zoals verder zal worden aangetoond, op een aantal punten bij andere internationale instrumenten achterstaat.

Het toepassingsgebied van de wet is ruim aangezien het betrekking heeft op alle goederen waarvan de illegale herkomst bekend is (artikel 3, § 1). Het heeft dus iedere misdadige organisatie van welke aard ook op het oog.

De wet voorziet in een reeks aan de financiële instelling opgelegde verplichtingen en organiseert, via een systeem van informatieverstrekking aan de bevoegde overheden, de onderlinge samenwerking van die instellingen voor de bestrijding van het witwassen van geld.

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de informatieverstrekking tussen de in artikel 2 bedoelde ondernemingen of personen en de met de bestrijding van het witwassen van geld belaste overheden. Er wordt, onder de benaming « Cel voor financiële informatieverwerking » (koninklijk besluit van 28 februari 1993), een administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid ingesteld, die belast is met het verwerken en verstrekken van informatie met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld. Deze autoriteit staat onder het toezicht van de ministers van Justitie en van Financiën en onder de leiding van een magistraat die van het parket wordt gedetacheerd.

Zodra de cel kennis heeft van een feit dat overeenkomstig de wet van 10 juli 1993 een ernstige aanwijzing van witwassen van geld kan zijn, moet ze de procureur des Konings daarvan in kennis stellen. Indien de cel het nodig acht, mag ze de financiële instelling zelfs opdracht geven de verrichting voor ten hoogste 24 uur te blokkeren.

Die wet is nog zeer recent; het is derhalve moeilijk om de impact ervan nu al in te schatten.

III.4. La loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial

Cette loi contient différents apports.

L'article 11 punit des peines prévues à l'article 496 du Code pénal : « 1° le responsable de l'entreprise matrimoniale qui, sous prétexte d'une présentation de candidats au mariage ou à une union stable, aura mis en présence ou fait communiquer des personnes dont l'une est rémunérée par elle, ou se trouve placée directement ou indirectement sous son autorité, ou n'a pas effectué de demande en vue d'un mariage ou d'une union stable;

2° le responsable de l'entreprise qui organise des rencontres en vue de la réalisation d'un mariage ou d'une union stable avec une personne fictive. »

L'article 12 prévoit des peines d'emprisonnement de 15 jours à trois ans et une amende de 26 à 100 000 francs, ou une de ces peines seulement, « quiconque fait ou fait faire de la *publicité* pour des offres de rencontre ou fait une telle offre, dans des formes qui portent atteinte à la dignité humaine, notamment en présentant une image dégradante de l'homme et de la femme ».

L'article 13, quant à lui, dispose que les personnes punies en vertu des dispositions précédentes peuvent, de plus, être condamnées à l'interdiction de l'exercice de leurs droits conformément à l'article 33 du Code pénal et, si l'infraction a été commise à l'occasion de l'exploitation d'un établissement offrant des services rémunérés de rencontres entre personnes ayant pour but direct ou indirect la réalisation d'un mariage ou d'une union stable, les cours et tribunaux peuvent, en outre, conformément aux dispositions de tribunaux peuvent, en outre, conformément aux dispositions de l'article 386ter du Code pénal, ordonner la fermeture de l'établissement ou d'y être employés, et prononcer des peines pour infraction à la disposition du jugement ou de l'arrêt ordonnant la fermeture ou portant l'interdiction précitée ».

L'article 14 complète l'article 380quater, alinéa 2, du Code pénal, par la disposition suivante : « Sera puni des mêmes peines, quiconque par un moyen quelconque de publicité, incitera, par l'allusion qui y est faite, à l'exploitation sexuelle des adultes ou des enfants, ou utilisera une telle publicité dans le cadre d'une offre de services ».

Enfin, l'article 15 modifie l'article 2 de la loi du 26 mai 1914 sur la répression de la traite des blanches : les mots « articles 379, 380, 380bis et 380ter du Code pénal » sont remplacés par les mots : « articles 379, 380, 380bis et 380ter du Code pénal et les articles 10, 11, 12 et 13 de la loi du 9 mars 1993

III.4. Wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren

Deze wet draagt verscheidene bouwstenen aan.

Artikel 11 straft met de in artikel 496 van het Strafwetboek gestelde straffen : « 1° de verantwoordelijke van het huwelijksbureau die onder het voorwendsel van huwelijksbemiddeling huwelijkskandidaten of personen die een vaste relatie wensen aan te gaan, aan elkaar voorstelt dan wel personen met elkaar in contact brengt, terwijl een van hen door het huwelijksbureau wordt bezoldigd, onder rechtstreeks of onrechtstreeks gezag daarvan staat, of zelf geen verzoek met het oog op het aangaan van een huwelijk of een vaste relatie heeft gedaan;

2° de verantwoordelijke van het huwelijksbureau die met het oog op de totstandbrenging van een huwelijk of een vaste relatie ontmoetingen met een fictief persoon organiseert. »

Artikel 12 stelt een gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie jaar en een geldboete van 26 tot 100 000 frank, of één van deze straffen alleen, in uitzicht voor wie « *reclame* maakt of doet maken voor voorstellen tot het organiseren van ontmoetingen, of een dergelijk voorstel doet onder een vorm die afbreuk doet aan de menselijke waardigheid, inzonderheid door een ontrend beeld te geven van de man of de vrouw ».

Voorts bepaalt artikel 13 dat de personen die « krachtens de vorige bepalingen worden gestraft, tevens kunnen worden veroordeeld tot ontzetting van rechten overeenkomstig artikel 33 van het Strafwetboek en indien het misdrijf is gepleegd bij de exploitatie van een inrichting die tegen betaling voorstelt ontmoetingen te organiseren met het oog op de rechtstreekse of onrechtstreekse totstandbrenging van een huwelijk of een vaste relatie, kunnen de hoven en rechtbanken overeenkomstig de bepalingen van artikel 386ter van het Strafwetboek bovendien de sluiting ervan bevelen, aan de veroordeelden het verbod opleggen een dergelijke inrichting te exploiteren of erin tewerkgesteld te zijn, alsmede straffen uitspreken wegens inbreuk op de beschikking van het vonnis of het arrest waarbij voornoemde sluiting is bevolen of voornoemd verbod is opgelegd ».

Artikel 14 vult artikel 380quater, tweede lid, van het Strafwetboek als volgt aan : « Met dezelfde straffen wordt gestraft hij die door enig publiciteitsmiddel aanzet, door de toespeling die er op wordt gemaakt, tot *sexuele uitbuiting van volwassenen of kinderen*, of van een dergelijke publiciteit gebruik maakt in het kader van een aanbod van diensten ».

Artikel 15 tot slot wijzigt artikel 2 van de wet van 26 mei 1914 tot bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes. De woorden « de artikelen 379, 380, 380bis en 380ter van het Strafwetboek » worden vervangen door de woorden « de artikelen 379, 380, 380bis en 380ter van het Strafwetboek en de artike-

tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial ».

Il convient à cet égard de renvoyer également au décret du 10 novembre 1993 du Conseil flamand contenant des mesures d'amélioration de la qualité des services offerts par les agents matrimoniaux et relationnels.

Le décret contient, en ce qui concerne la traite (internationale) des femmes, un élément supplémentaire susceptible d'avoir un effet préventif.

Il fixe en effet, en son article 4, les conditions suivantes pour être agréé en tant qu'agent :

1. ne pas exercer d'activité de courtage au profit de personnes résidant illégalement sur le territoire de la Belgique (article 4.7);
2. se soumettre aux règles du Gouvernement flamand relatives à la coopération avec les agents qui ne relèvent pas de la Communauté flamande (article 4.8).

L'article 4 dispose en outre que le Gouvernement flamand *peut étendre et préciser* toutes les conditions d'agrément.

III.5. Publicité en vue de la débauche ou de la prostitution

Cette publicité est réprimée dans le cadre de l'article 380*quater*, deuxième alinéa, du Code pénal, à un an et d'une amende de cent à mille francs, quiconque aura, par un moyen quelconque de publicité, qui dispose ce qui suit : « Sera puni d'un emprisonnement d'un mois, même en dissimulant la nature de son offre ou de sa demande sous des artifices de langage, fait connaître qu'il se livre à la prostitution, qu'il facilite la prostitution d'autrui ou qu'il désire entrer en relations avec une personne se livrant à la débauche ».

Les éléments constitutifs de l'infraction sont les suivants :

1.1. Le recours à un moyen quelconque de publicité, c'est-à-dire un moyen susceptible d'atteindre un grand nombre de personnes. Cette publicité peut être écrite mais aussi verbale ou visuelle. La publicité écrite concerne la presse quotidienne, périodique ou « spécialisée » mais aussi les prospectus, les affiches, panneaux publicitaires, etc.

Les enseignes lumineuses, messages publicitaires via la télévision et autres moyens visuels tombent sous le coup de la loi.

1.2. Une offre ou une demande faisant connaître que son auteur :

- se livre à la prostitution,
- facilite la prostitution d'autrui,
- désire entrer en relation avec une personne se livrant à la débauche.

Cet article a été complété par la loi du 9 mars 1993 sur les entreprises de courtage matrimonial.

len 10, 11, 12 en 13 van de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren ».

Aanvullend bij deze bepaling moet verwezen worden naar het decreet van 10 november 1993 van de Vlaamse Gemeenschap houdende maatregelen tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening door huwelijks- en relatiebemiddelaars.

Met betrekking tot de (internationale) vrouwenhandel biedt het decreet over de huwelijks- en relatiebemiddelaars een bijkomend element dat preventief kan werken.

Het decreet bepaalt immers in artikel 4 als erkenningsvoorwaarden als bemiddelaar :

1. de bemiddelaar mag niet bemiddelen voor personen die illegaal op het Belgisch grondgebied verblijven (artikel 4.7);
2. de bemiddelaar moet zich onderwerpen aan de regels van de Vlaamse Regering betreffende de samenwerking met bemiddelaars die niet onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen (artikel 4.8)

Overigens bepaalt artikel 4 bovendien nog dat de Vlaamse Regering alle erkenningsvoorwaarden *kan uitbreiden en nader specificeren*.

III.5. Reclame met het oog op ontucht of prostitutie

Het maken van dergelijke reclame wordt bestraft bij artikel 380*quater*, tweede lid van het Strafwetboek, dat luidt als volgt : « Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van honderd frank tot duizend frank wordt gestraft hij die door enig publiciteitsmiddel, zelfs indien hij de aard van zijn aanbod of zijn vraag verheelt onder bedekte bewoordingen, kenbaar maakt dat hij zich aan prostitutie overlevert, de prostitutie van anderen vergemakkelijkt of wenst in betrekking te komen met iemand die zich aan ontucht overgeeft ».

De bestanddelen van dit misdrijf zijn de volgende :

1.1. De gebruikmaking van welk reclamemiddel ook, te weten een middel dat een groot aantal personen kan bereiken. Het kan om schriftelijke, mondelinge of visuele reclame gaan. Schriftelijke reclame heeft betrekking op dagbladen en al dan niet gespecialiseerde tijdschriften, maar ook op prospectussen, affiches, reclameborden enzovoort.

Lichtreclames, reclamespotjes op televisie of enig ander visueel middel vallen eveneens onder het toepassingsgebied van de strafwet.

1.2. Een aanbod of een vraag waarbij degene die het aanbod doet of de vraag stelt kenbaar maakt dat :

- hij zich aan prostitutie overgeeft,
- de prostitutie van anderen vergemakkelijkt,
- in betrekking wenst te komen met iemand die zich aan ontucht overgeeft.

Dit artikel is aangevuld door de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren.

Cet ajout est rédigé comme suit :

« Sera puni des mêmes peines, quiconque, par un moyen quelconque de publicité, incitera par l'allusion qui y est faite, à l'exploitation sexuelle des adultes et des enfants ou utilisera une telle publicité dans le cadre d'une offre de service ».

Les travaux préparatoires indiquent clairement que ce texte est inspiré par le souci de sanctionner de manière spécifique la publicité émanant d'agences de voyages qui font référence à la possibilité de tourisme sexuel, principalement dans les pays d'Asie du Sud-Est et font de cette publicité un argument de vente.

A noter également l'article 12 de la loi du 9 mars 1993 qui sanctionne les offres de rencontres qui sont faites dans des formes qui portent atteinte à la dignité humaine et présentant notamment une image dégradante de l'homme ou de la femme.

Il est important de noter que la publication, dans un journal, d'annonces qui ne constituent pas la manifestation d'une pensée, d'une œuvre intellectuelle mais qui sont le support de moyens utilisées pour favoriser la débauche ou la prostitution ne constitue pas un délit de presse.

III.6. Loi sur les pratiques du commerce et sur la protection du consommateur (14 juillet 1991)

Les articles 22 et 23 pourraient être utilisés dans la mesure où ceux-ci ont trait à la publicité et contiennent des dispositions qui permettent de mettre fin à certaines publicités que ce soit de l'initiative des personnes concernées ou du ministre de la Justice ou des Affaires Economiques.

III.7. Mariages fictifs

La plupart des mariages fictifs visent à accorder un statut plus intéressant à l'étranger qui contracte un mariage fictif avec un Belge. Ainsi, il n'est pas rare de constater que des étrangers qui ont été expulsés du pays ou qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire procèdent ainsi pour régulariser leur séjour ou leur retour en Belgique.

Il est clair dès lors que cette possibilité peut également être mise à profit dans le cadre de la traite des êtres humains, notamment pour régulariser le séjour de femmes introduites dans le pays en vue de leur prostitution.

Le ministère public dispose de deux moyens pour réprimer les mariages fictifs :

- a. l'action préventive, en faisant opposition à un mariage qui présente manifestement les caractéristiques d'un mariage fictif;
- b. les sanctions, en introduisant une demande de nullité d'un mariage fictif.

Deze aanvulling luidt als volgt :

« Met dezelfde straffen wordt gestraft hij die door enig publiciteitsmiddel aanzet, door de toespeling die er op wordt gemaakt, tot de seksuele uitbuiting van volwassenen of kinderen, of van een dergelijke publiciteit gebruik maakt in het kader van een aanbod van diensten ».

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat aan deze tekst het streven ten grondslag ligt om in het bijzonder de door bepaalde reisagentschappen gemaakte en als verkoopargument gebruikte reclame voor sextoerisme, in hoofdzaak naar de landen van Zuid-Oost-Azië, te bestraffen.

Voorts moet ook worden verwezen naar artikel 12 van de wet van 9 maart 1993 dat het doen van voorstellen tot het organiseren van ontmoetingen in een vorm die afbreuk doet aan de menselijke waardigheid, inzonderheid door een onterend beeld te geven van de man of de vrouw, bestraft.

Er moet op worden gewezen dat het publiceren van advertenties in een dagblad die geen uitdrukking van een gedachte noch een intellectueel werk zijn, maar een middel om ontucht of prostitutie te vergemakkelijken, geen persmisdrijf is.

III.6. Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument

De artikelen 22 en 23 kunnen worden toegepast, aangezien zij verband houden met reclame en een aantal bepalingen omvatten op grond waarvan bepaalde reclame kan worden stopgezet op initiatief van belanghebbende personen dan wel van de minister van Justitie of van Economische Zaken.

III.7. Schijnhuwelijken

De meeste schijnhuwelijken hebben tot doel aan een vreemdeling door een fictief huwelijk met een Belg een voordeliger status te verschaffen. Zo stelt men vaak vast dat vreemdelingen die uit het land worden gezet of een bevel om het land te verlaten hebben gekregen, een dergelijk middel aangrijpen om hun verblijf in of terugkeer naar België te regulariseren.

Het is duidelijk dat dit middel dan ook kan aangewend worden in het kader van de mensenhandel, meer bepaald voor het regulariseren van het verblijf van met het oog op prostitutie in het land binnengebrachte vrouwen.

Het Openbaar ministerie heeft voornamelijk twee mogelijkheden tot bestrijding van schijnhuwelijken :

- a. een preventief optreden, door verzet tegen een voorgenomen huwelijk dat manifest een schijnhuwelijk is;
- b. een sanctionerend optreden door het instellen van een vordering tot nietigverklaring van een gesloten schijnhuwelijk.

A. *L'action préventive*

A cet égard, le ministère public est souvent tributaire de la vigilance de l'officier de l'état civil, qui peut signaler de tels cas.

A noter également, à ce propos, que l'officier de l'état civil refuse quelquefois de prêter son ministère pour conclure un mariage dont il est convaincu qu'il présente un caractère fictif manifeste.

A Anvers, ce refus a amené des fiancés à introduire une action en référé.

Toutefois, étant donné qu'il n'apparaît pas toujours manifestement qu'un mariage sera fictif, il n'est pas possible d'intervenir systématiquement à titre préventif.

B. *L'action répressive*

Comme il a été précisé d'ailleurs, l'intervention du ministère public consiste essentiellement à requérir la nullité du mariage devant le tribunal. Il s'agit, en l'espèce, d'une procédure civile dans le cadre de laquelle le ministère public est en qualité de partie qui assigne les époux devant le tribunal.

Le premier problème qui se pose en la matière est celui de la détection. Dans la mesure où il n'est fait aucune déclaration en vue de l'acquisition de la nationalité belge, le ministère public dépend de la vigilance de certains services tels que l'Office des étrangers, qui lui signalent des indices faisant présumer le caractère fictif du mariage, tels que l'absence de cohabitation.

Étant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'une procédure purement civile, les règles de ladite procédure doivent être respectées lors de l'examen de l'affaire. Cela signifie que le déroulement rapide de la procédure dépend dans une large mesure de l'attitude des parties et, par conséquent, également de la partie contre laquelle la nullité du mariage est demandée. Cette partie a toutefois tout intérêt à user de manœuvres dilatoires.

En outre, lorsque le mariage a été déclaré nul par le tribunal de première instance, l'intéressé forme fréquemment un recours et l'affaire entre ainsi dans le circuit civil déjà surchargé de la Cour d'Appel. À ce niveau également, le ministère public se trouve fréquemment opposé à une partie adverse récalcitrante.

La durée extrêmement longue de la procédure inhérente à la nature de la cause fait que ce moyen — certes important — ne peut pas être considéré comme un instrument à effet immédiat. Il ne peut dès lors généralement être utilisé efficacement qu'en combinaison avec d'autres mesures, telles que des instructions pénales concernant l'exploitation de la prostitution elle-même.

A. *Het preventief optreden*

Hierbij is het Openbaar ministerie vaak afhankelijk van de waakzaamheid van de Ambtenaar van de Burgerlijke Stand die dergelijke gevallen kan signaleren.

In dit verband kan ook worden aangehaald dat soms de Ambtenaar van de Burgerlijke Stand zelf weigert zijn ambt te verlenen tot het sluiten van een huwelijk waarvan hij overtuigd is dat het een manifest fictief karakter vertoont.

In Antwerpen heeft dit aanleiding gegeven tot procedures in kort geding door de trouwlustigen.

Het probleem hierbij is dat niet steeds manifest blijkt dat het toekomstig huwelijk een schijnhuwelijk is, zodat een preventief optreden niet steeds mogelijk is.

B. *Het repressief optreden*

Zoals hoger aangehaald, bestaat het sanctionerend optreden van het Openbaar ministerie in hoofdzaak in het vorderen van de nietigverklaring van het huwelijk voor de rechtbank. Het betreft hier een burgerlijke procedure waarbij het Openbaar ministerie optreedt als partij die de betrokken gehuwden dagvaardt voor de rechtbank.

Het eerste probleem dat zich hierbij stelt is de detectie. Voor zover er geen verklaring wordt gedaan tot verkrijging van de Belgische nationaliteit, is het Openbaar ministerie hierbij afhankelijk van de waakzaamheid van bepaalde diensten zoals de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die aanwijzingen van het fictief karakter van het huwelijk, bijvoorbeeld het gebrek van samenwoning, signaleren.

Gezien het hier een zuiver burgerlijke procedure betreft, dienen bij de afhandeling van de zaak de regels van deze procedure te worden gevolgd. Dit betekent dat een snelle voortgang van de procedure in grote mate afhankelijk is van de houding van de partijen en bijgevolg ook van de partij tegen wie de nietigverklaring van het huwelijk wordt gevorderd. Deze partij heeft er echter alle belang bij dilatoire middelen aan te wenden.

Bovendien wordt door de betrokkene in geval van nietigverklaring van het huwelijk door de rechtbank van eerste aanleg, vaak hoger beroep aangetekend zodat de zaak in het reeds overbelaste burgerlijk circuit van het hof van beroep terecht komt. Ook hier staat het openbaar ministerie als partij tegenover een vaak onwillige procespartij.

De uit de aard van de zaak zeer lange duur van de procedure brengt met zich mee dat dit wel een belangrijk doch niet onmiddellijk effect sortierend instrument kan worden beschouwd. Het kan dan ook meestal slechts doelmatig aangewend worden in combinatie met andere maatregelen, zoals strafrechtelijke onderzoeken betreffende de exploitatie van prostitutie zelf.

III.8. Autres lois non spécifiques

Il est évident que cet aperçu de la législation applicable en la matière n'est pas exhaustif. Le droit fiscal et le droit social sont par exemple intégralement applicables au secteur de la prostitution, dont la traite des femmes relève manifestement.

De manière plus générale, il faut remarquer l'article 247 du CIR qui permet de taxer toutes sommes dont l'origine non imposable n'est pas prouvée par le contribuable.

Il s'agit, dans ce cas, le plus souvent pour les agents du fisc, de repérer des « indices d'aisance » dont le niveau dépasse manifestement les revenus déclarés en provenance de l'activité officielle.

Cette législation n'est traditionnellement guère appliquée, mais il n'en demeure pas moins que tant le droit social que le droit fiscal constituent d'importants instruments tant sur le plan social que sur le plan répressif.

DEUXIEME PARTIE

REACTION DES AUTORITES

Après avoir décrit les différents instruments nationaux et internationaux permettant de combattre la traite des êtres humains le présent chapitre s'attache à décrire la réaction des autorités à ce phénomène telle que la commission a pu l'appréhender au cours des auditions et analyses auxquelles elle a pu procéder.

I. — POLICE, TRAITE DES ETRES HUMAINS ET PROSTITUTION

La Commission a accordé une attention particulière aux actions de la police en matière de traite des êtres humains. Les services de police de Gand et d'Anvers ont fait l'objet d'une étude approfondie en raison de l'attention qu'avaient notamment attirée sur eux les publications de C. De Stoop. Ces corps de police ont donc en quelque sorte servi d'exemples. Il est probable que l'étude de la situation dans d'autres corps aurait abouti à des constatations similaires. On trouvera en annexe les notes des experts, les professeurs Fijnaut et De Ruyver, ainsi que les rapports intérimaires. Nous nous limitons en l'occurrence aux éléments essentiels.

I.1. Le dossier de la police de Gand

L'étude du dossier de la police de Gand a permis de constater qu'il existait, entre les divers services, une grande rivalité dont l'enjeu était le contrôle du milieu concerné. Cette lutte interne a en fait compromis l'efficacité de ce contrôle.

Certains témoignages et faits concrets ont permis de constater qu'une partie du personnel communal concerné ne faisait plus très bien la distinction entre

III.8. Andere, niet specifieke wetgeving

Het is evident dat hiermee geen exhaustief overzicht van de toepasselijke wetgeving is gegeven. Het fiscaal recht en het sociaal recht bijvoorbeeld zijn integraal van toepassing op de sector van de prostitutie waar de vrouwenhandel zich duidelijk in situeert.

Meer algemeen moet worden opgemerkt dat op grond van artikel 247 WIB alle sommen kunnen worden belast waarvan de belastingplichtige niet kan aantonen dat ze niet-belastbaar zijn.

In dat geval gaan de belastingambtenaren meestal op zoek naar « tekenen en indiciën waaruit een hogere graad van gegoedheid blijkt » dan uit de aangegeven inkomsten uit de officiële beroepsbezigheid.

Traditioneel wordt deze wetgeving weinig of niet toegepast maar dat belet niet dat zowel op sociaal vlak als op repressief vlak zowel het sociaal als het fiscaal recht belangrijke instrumenten omreikt.

TWEEDE DEEL

DE REACTIE VAN DE OVERHEID

Na de beschrijving van de verscheidene nationale en internationale instrumenten om de mensenhandel te bestrijden strekt onderhavig hoofdstuk ertoe de reactie van de overheid op dit fenomeen te beschrijven, zoals de commissie die tijdens de hoorzittingen en analyses heeft vastgesteld.

I. — POLITIEDIENSTEN, MENSENHANDEL EN PROSTITUTIE

De commissie heeft bijzondere aandacht besteed aan het politioneel optreden inzake mensenhandel. De Gentse en Antwerpse politiediensten werden aan een nauwgezet onderzoek onderworpen. Gezien de nadruk van onder andere de publikatie van C. De Stoop op deze korpsen werd gekozen de aandacht op deze korpsen toe te spitsen, als voorbeeld gesteld. In andere diensten of korpsen zou vermoedelijk een gelijkaardig resultaat vastgesteld worden. In bijlage zijn zowel de expertennota's van professor Fijnaut en professor De Ruyver als de tussentijdse nota's ter zake opgenomen. We beperken ons in deze tot de essentiële elementen.

I.1. Het Gentse politiedossier

Bij het onderzoek van het Gentse politiedossier werd vastgesteld dat tussen de diverse diensten een grote rivaliteit heerste waarbij de controle op het bewuste milieu de inzet was. Deze interne strijd verhinderde in feite een ernstige controle.

Bovendien werd op basis van getuigenissen en concrete feiten vastgesteld dat bij een gedeelte van het betrokken stadspersoneel sprake is van een

les contrôleurs et les contrôlés. Cette perte du sens de la norme compromet également toute intervention adéquate.

En ce qui concerne la corruption éventuelle de certains membres du personnel communal, la Commission a constaté que les instances de contrôle ne se souciaient pas toujours beaucoup de rédiger les documents officiels, négligences ou fautes qui ont profité au milieu. La Commission a défini ces pratiques comme une collaboration qui devait mettre le milieu à l'abri des poursuites.

Il appartiendra à la Justice d'établir dans quelle mesure ces pratiques ont également donné lieu à une corruption. Il convient de souligner à cet égard que deux procédures judiciaires pour faits de corruption et quatre procédures pour faux en écriture sont actuellement en cours.

A la suite des divers témoignages, la Commission a transmis au bourgmestre de Gand ainsi qu'au procureur du Roi un rapport détaillé mentionnant huit noms ainsi que des accusations précises. Les mêmes documents ont été transmis au ministre de l'Intérieur en décembre 1993. Sur un plan plus structurel, il s'avère nécessaire qu'un mécanisme d'inspection interne et qu'une autre méthode de travail soient instaurés. En ce qui concerne les taxes communales et le contrôle en relation avec la prostitution, un système de rotation a été proposé et la nécessité d'une bonne formation et d'un bon accompagnement a été soulignée. Enfin, le régime disciplinaire a été globalement mis en question.

I.2. Les réactions des diverses autorités

En réaction au rapport de la Commission, le procureur a envoyé un rapport au bourgmestre le 9 juillet 1993. Dans cet avis, les constatations de la Commission sont dans une large mesure confirmées, voire étendues. Le procureur ne dit rien des deux policiers communaux cités par la Commission. Il demande toutefois que l'organisation du quartier « sud » fasse l'objet de modifications et souligne que : « des mesures effectives, fondamentales et de contrôle s'imposent également en ce qui concerne le service judiciaire ». Une direction efficace et une présence effective (souligné par le procureur) constitue une nécessité absolue.

A mon avis, la direction de la « recherche » constitue une tâche à *temps plein* (idem) ».

Cette déclaration constitue une allusion à l'absence régulière du chef du service judiciaire, qui a aussi été signalée à la commission. Les autorités communales ont réagi de différentes façons. Elles ont d'abord procédé à quelques mutations. La direction du commissariat du quartier Sud a été confiée à un autre commissaire.

Ce dernier a réussi à y remettre de l'ordre en quelques mois. Il a en outre été convenu que seul le service d'enquête effectuerait encore des contrôles.

normvervaging tussen controleur en gecontroleerde. Ook deze normvervaging maakt iedere vorm van adequaat optreden onmogelijk.

Met betrekking tot een mogelijke corruptie van bepaalde leden van het stadspersoneel heeft de commissie vastgesteld dat de controlerende instanties het niet altijd nauw namen met het opstellen van officiële stukken, waarbij deze onzorgvuldigheden of fouten het milieu tegemoet kwamen. De commissie heeft deze activiteiten omschreven als hand- en spandiensten die het milieu van vervolging moesten behoeden.

In hoeverre dit ook tot corruptie aanleiding gaf, zal het gerecht moeten uitmaken. Ter zake moet er op gewezen worden dat op dit ogenblik twee gerechtelijke procedures inzake corruptie en 4 gerechtelijke procedures inzake valsheid in geschrifte hun beslag kennen.

In opvolging van de diverse getuigenissen heeft de commissie aan de burgemeester van de stad Gent en aan de procureur des Konings een uitgebreid verslag gestuurd en acht namen met vermelding van konkrete aantijgingen toegestuurd. In december 1993 zijn dezelfde documenten aan de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd. Meer structureel is gewezen op de noodzaak voor een intern inspectiemechanisme, de wenselijkheid van een andere werkwijze. Wat de stadstaksen en de controle op die prostitutie betreft, werd een rotatiesysteem voorgesteld en de noodzaak van de goede opleiding en begeleiding benadrukt. Wat ten slotte het tuchtrecht betreft, werd het systeem *in globo* in vraag gesteld.

I.2. De reacties van de diverse overheden

In reactie op het verslag van de commissie heeft de procureur op 9 juli 1993 een verslag aan de burgemeester gestuurd. In dit advies worden de bevindingen van de commissie in ruime mate bevestigd, zelfs uitgebreid. Met betrekking tot twee leden van de gemeentepolitie, die de commissie wel had aangehaald, wordt door de procureur niets gezegd. Wel vraagt de procureur dat de organisatie van de Wijk Zuid wordt aangepast en stelt hij verder : « ook naar de gerechtelijke dienst toe is een effectieve ernstige en controlerende aanpak noodzakelijk. Een daadwerkelijke en *aanwezige* (onderlijning procureur) leiding is een absolute noodzakelijkheid.

Naar mijn mening vergt de leiding van de « recherche » een *full time* taak (idem) ».

Daarmee wordt gealludeerd op de, ook aan de commissie gemelde, geregelde afwezigheid van het hoofd van de gerechtelijke dienst. De gemeentelijke overheid heeft op verschillende manieren gereageerd. In de eerste plaats werden enkele mutaties doorgevoerd. De leiding van het wijkcommissariaat Zuid werd aan een andere commissaris toevertrouwd.

Deze laatste slaagde erin om op enkele maanden tijd orde op zaken te stellen. Bovendien werd overeengekomen dat enkel de recherche nog controles

Les agents de quartier se borneraient à accomplir leurs missions ordinaires dans le milieu des bars et des cabarets du quartier Sud. Tous les quinze jours a lieu une réunion de coordination, à laquelle participent le service d'enquête, le commissaire du commissariat du quartier Sud, la section « mœurs » et le service d'administration des bars et cabarets.

Les équipes d'enquêteurs qui contrôlent le milieu de la prostitution fonctionnent selon un système de notation. Les déclarations du personnel de service féminin (notamment les impôts communaux) ont lieu au Centre d'information judiciaire — section bars et cabarets. Les exploitants ne s'adressent plus au commissariat du quartier Sud. Une cellule disciplinaire interne a été créée au sein de la police. La suggestion du procureur de modifier la manière dont le service judiciaire est dirigé n'a pas été suivie.

Dans leur réaction, les autorités communales ont attiré l'attention sur le fait que « dès qu'il a pris la direction de la brigade judiciaire, le commissaire en question a opté pour une approche radicale et a veillé à redresser la situation. »

En ce qui concerne les dossiers individuels, les autorités communales compétentes ont pris une série de sanctions disciplinaires. Le bourgmestre a soumis le dossier d'un commissaire à l'appréciation du ministre de l'Intérieur, mais il n'a pas été jugé opportun d'engager une procédure à l'encontre des deux personnes que le procureur n'avait pas citées.

A ce jour, le ministre des Affaires intérieures de la Région flamande a pris deux décisions en appel (à l'égard d'une seule et même personne).

En ce qui concerne le dossier d'un commissaire de police et le dossier global qui lui ont été transmis, le ministre de l'Intérieur fait savoir que l'intéressé est suspendu à titre préventif depuis la mi-septembre, que la procédure sur le fond est toujours en cours et qu'à l'issue de cette procédure, on jugera de l'opportunité de prendre des mesures disciplinaires plus générales.

1.3. Evaluation de la Commission

La Commission estime tout d'abord que le rapport intérimaire a suscité une réaction rapide et nette, tant au niveau disciplinaire que sur le plan organisationnel. Considérant en outre qu'il ne lui appartient pas d'examiner en détail chaque décision ou mesure prise, elle se borne à formuler les observations suivantes :

1. Il est évident que la coïncidence des procédures pénales et disciplinaires a posé des problèmes. Alors que, d'une part, le procureur a déclaré qu'il n'entamait pas l'action publique pour ne pas contrarier le déroulement de la procédure disciplinaire, le ministre de tutelle a, d'autre part, interprété cette « hésitation » comme la manifestation d'un doute (« qui pourrait indiquer que le procureur du Roi ne mettra pas son intention d'engager des poursuites à exécu-

uitvoert. De kwartieragenten beperken zich tot hun gewone opdrachten in het bar- en cabaretmilieu aan de Zuid. Om de veertien dagen is er een coördinatievergadering tussen de recherche, de commissaris van het wijkcommissariaat Zuid, de afdeling zeden en de dienst administratie bars en cabaretten.

De researcheteams die het prostitutiemilieu controleren werken volgens een rotatiesysteem. De aangiften van vrouwelijk dienstpersoneel (onder andere de stadsbelastingen) gebeuren op het Gerechtelijk Informatiecentrum — afdeling bars en cabaretten. De uitbaters wenden zich niet langer tot het commissariaat Zuid. Er is een begin gemaakt met een interne tuchtcel binnen de politie. Een wijziging in de manier waarop de gerechtelijke dienst wordt geleid, zoals gesuggereerd wordt door de procureur, is niet doorgevoerd.

In haar reactie vestigt de stedelijke overheid er de aandacht op dat van zodra « de betrokken commissaris de leiding kreeg van de gerechtelijke dienst voor een harde aanpak en een ommekeer in de gang van zaken heeft gezorgd. »

Wat de individuele dossiers betreft hebben de bevoegde gemeentelijke overheden een aantal tuchtsancties genomen. Het dossier van één commissaris is door de burgemeester ter beoordeling aan de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd, voor de twee niet door de procureur genoemde personen werd en wordt een procedure niet wenselijk geacht.

De minister van Binnenlandse Aangelegenheden (Vlaams Gewest) heeft tot op heden twee beslissingen (ten opzichte van één persoon) in beroep genomen.

Met betrekking tot het doorgestuurde dossier van een politiecommissaris en het aan hem toegestuurde globaal dossier meldt de minister van Binnenlandse Zaken dat betrokkene sinds half september preventief geschorst is, de procedure ten gronde nog loopt en meer algemene tuchtrechtelijke gevolgen na deze procedure zullen geëvalueerd worden.

1.3. Evaluatie door de commissie

De Commissie stelt in de eerste plaats dat zowel op tuchtrechtelijk als op organisatorisch vlak een duidelijk en vlug antwoord op het tussentijds verslag is gegeven. De commissie acht het bovendien niet haar taak om iedere beslissing of maatregel met het vergrootglas te bekijken en wil zich beperken tot volgende opmerkingen :

1. Het is duidelijk dat het samengaan van strafrechtelijke en tuchtrechtelijke procedures tot problemen heeft geleid. Waar enerzijds de procureur verklaarde niet met de strafvordering te starten en de tuchtprocedure niet te doorkruisen, werd deze « aarzeling » door de voogdijminister beschouwd als twijfel (« dat dat er zou kunnen op wijzen dat de procureur des Konings zijn voornemen om tot vervolging over te gaan niet zal uitvoeren »). Ondertussen is de

tion »). Entre-temps, l'action a été intentée et la chambre du conseil a renvoyé l'intéressé devant le tribunal correctionnel. La décision de l'autorité de tutelle perd ainsi de sa crédibilité.

2. Des poursuites disciplinaires ont été engagées à l'encontre de cinq membres du cadre subalterne ou intermédiaire. Les sanctions prises vont d'une suspension d'un mois à la démission d'office. En ce qui concerne les officiers supérieurs, la Commission constate qu'une procédure disciplinaire a été engagée dans un cas mais non dans deux autres. La Commission déplore dès lors que la question de la responsabilité du commissaire en chef ne soit pas posée.

3. La recommandation du procureur concernant la direction du service judiciaire n'a reçu aucune suite.

4. Les autorités communales ont eu beaucoup de mal à appliquer la procédure disciplinaire légale. La crainte permanente (souvent injustifiée) des erreurs de procédure ainsi que la réticence à engager une procédure inhabituelle et complexe empêchent, dans une certaine mesure, le maintien de la discipline au niveau communal.

I.4. Le dossier de la police d'Anvers

Le professeur Fijnaut a examiné, pour le compte de la Commission d'enquête, les 22 procès-verbaux qui, d'une manière ou d'une autre, ont été rendus publics ou ont été communiqués à la Commission et qui concernent des comportements (prétendument) incorrects de la part des policiers. Les résultats de cette enquête peuvent se résumer comme suit :

1. Les 22 « récits » peuvent être répartis comme suit : 6 accusations de corruption, 8 accusations d'infractions dans le chef d'agents de police, 6 accusations d'actes répréhensibles, 2 plaintes assez imprécises.

2. Sur les dix affaires de corruption, un cas a été prouvé de manière irréfutable. Les intéressés ont été punis et ont quitté la police depuis longtemps. Dans deux cas, les enquêtes s'orientaient plutôt vers le dénigrement. Trois accusations sont récentes (et relativement vagues) mais n'ont pas encore été véritablement examinées.

3. Sur les huit imputations d'infraction, trois affaires n'ont pas encore été instruites; dans deux affaires (filiales thaïlandaises), il n'est pas exclu que des problèmes familiaux aient pu fausser l'appréciation d'un certain nombre de faits; une tentative visant à discréditer les enquêteurs et une affaire n'a pas été qualifiée d'infraction, mais de comportement incorrect, sanctionné en tant que tel par trois mois de suspension. Dans une affaire, l'intéressé n'a plus repris son service et a dès lors été révoqué d'office.

4. Il est assez curieux que quatre des six cas de comportement incorrect consistent en des visites dans un cabaret, visites qui ne sont pas niées, mais justifiées comme étant des « visites de travail ». La

vordering ingesteld en is betrokkene door de raadkamer naar de correctionele rechtbank verwezen. Het besluit van de toezichthoudende overheid verliest daardoor aan geloofwaardigheid.

2. Vijf leden van het lager of middenkader zijn tuchtrechtelijk vervolgd. De sancties variëren van 1 maand schorsing tot het ontslag van ambtswege. Wat de hogere officieren betreft stelt de commissie vast dat 1 tuchtrechtelijke procedure gestart is, maar dat dit voor twee personen niet gebeurde. De verantwoordelijkheid van de hoofdcommissaris wordt derhalve niet gesteld, hetgeen de commissie betreurt.

3. De aanbeveling van de procureur met betrekking tot de leiding van de gerechtelijke dienst is niet opgevolgd.

4. De gemeentelijke overheid heeft bijzonder grote moeilijkheden ondervonden om de wettelijk voorziene tuchtprocedure toe te passen. De permanente (vaak niet gegronde) dreiging met procedurefouten en ook een onwennigheid ten aanzien van de complexe procedure verlammen in zekere mate de handhaving van de tucht op gemeentelijk niveau.

I.4. Het Antwerps politiedossier

In opdracht van de onderzoekscommissie voerde professor Fijnaut een onderzoek naar de 22 verhalen die op één of andere manier in de openbaarheid kwamen of aan de commissie werden medegedeeld over (vermeend) onbehoorlijk politieel gedrag. De resultaten van dit onderzoek kunnen als volgt worden samengevat :

1. De 22 « verhalen » kunnen als volgt onderverdeeld worden : 6 aantijgingen in verband met corruptie, 8 aantijgingen in verband met misdrijven door politieagenten, 6 aantijgingen in verband met laakbare daden, 2 eerder onduidelijke klachten.

2. In de zes omkopingszaken is één zaak onomstotelijk bewezen, de betrokkenen werden gestraft en hebben het politiekorps reeds geruime tijd geleden verlaten. Twee onderzoeken wijzen eerder op het in discrediet brengen, 3 aantijgingen zijn recent (en eerder vaag) maar werden nog niet echt onderzocht.

3. Van de 8 aantijgingen van misdrijven werden 3 zaken nog niet onderzocht, in 2 zaken (Thaise filières) is het niet uitgesloten dat familiale problemen tot een verkeerde beoordeling van een aantal feiten hebben geleid, werd 1 zaak geseponeerd en als een poging van in discrediet brengen beschouwd en werd 1 zaak niet als misdrijf maar wel als onbehoorlijk handelen beschouwd en met drie maanden schorsing gestraft. Eén zaak leidde tot het wegblijven van de betrokkene uit de dienst en derhalve tot ambtshalve ontslag.

4. Van de 6 onbehoorlijke optredens hebben er opmerkelijk genoeg vier betrekking op bezoeken in een cabaret, en worden die bezoeken ook niet ontkend, wel als werkbezoeken uitgelegd. De ernst van

vérité de cette explication n'est pas évidente. Les deux autres affaires ont été classées sans suite ou n'ont pas été instruites.

Ce résumé, a amené la Commission à formuler les considérations suivantes :

1. Les enquêtes confiées à la police judiciaire ont été effectuées tardivement et, généralement, de manière superficielle. Il s'ensuit qu'à ce jour, un certain nombre d'éléments douteux n'ont été ni confirmés ni infirmés, ce qui ne peut que nuire à l'image d'un corps de police. La Commission insiste pour que l'on consacre suffisamment de temps et d'énergie aux investigations nécessaires pour mener correctement à terme les enquêtes en cours et faire la lumière sur les faits encore douteux. Une lettre en ce sens sera adressée au Procureur du Roi.

2. Un nombre non négligeable d'affaires sont pour le moins douteuses. Si, dans certains cas, il peut s'agir de tentatives visant à discréditer les enquêteurs, dans d'autres, les plaintes (quelquefois anonymes) sont vagues et incontrôlables. De ce fait, la constatation figurant au point 1 prend encore plus d'importance.

3. Un certain nombre d'enquêtes — basées sur des accusations récentes — doivent encore être effectuées. La Commission insiste également pour que la clarté soit faite en ce qui concerne ces affaires.

4. Un cas de corruption (2 agents), un cas où des infractions ont été commises et un cas de comportement incorrect ont entraîné directement ou indirectement des sanctions.

5. Les visites fréquentes à un établissement déterminé suscitent des doutes quant au contrôle de celles-ci. La Commission ne peut ajouter foi à l'allégation selon laquelle toutes ces visites constituent des visites de travail. Bien qu'elles ne tirent pas à conséquence en soi, de telles visites donnent une image négative et trouble et font naître des doutes quant à l'intégrité des agents, d'autant que le contrôle de cet établissement n'incombait pas au service concerné. La Commission estime qu'en l'espèce, les responsables de la police doivent prendre les mesures adéquates.

I.5. Réaction des autorités

A la suite du rapport intérimaire de la commission d'enquête, la police d'Anvers a reçu des instructions plus précises en ce qui concerne la fréquentation de débits de boissons et d'autres établissements pendant et après les heures de services. Le parquet a répondu que les enquêtes en cours seraient menées de manière rapide et ciblée, mais attire l'attention sur le dramatique manque de personnel au parquet d'Anvers.

I.6. Evaluation de la Commission

Le rapport intérimaire de la commission était très nuancé. La réaction des autorités communales peut être qualifiée d'efficace. La commission continue à

deze uitleg is niet evident. De twee andere zaken werden geseponeerd of niet onderzocht.

Deze samenvatting leidde de commissie tot volgende bedenkingen :

1. De onderzoeken die aan de gerechtelijke politie werden toevertrouwd werden laattijdig en meestal ook oppervlakkig gevoerd. Dit houdt in dat een aantal twijfels tot op heden niet in bevestiging of ontkrachting zijn omgezet. Voor een politiekorps is dit een negatieve zaak. De commissie dringt er op aan om alsnog voldoende tijd en energie te wijden aan de lopende onderzoeken degelijk af te werken en klaarheid te brengen. Daartoe zal de procureur des Konings aangeschreven worden.

2. Een niet gering aantal zaken is op zijn minst dubieus. In sommige gevallen kan sprake zijn van het in discrediet brengen, in andere zijn de klachten (die soms ook anoniem zijn !) vaag en niet controleerbaar. De vaststelling onder 1 wordt daardoor nog belangrijker.

3. Een aantal onderzoeken — vaak met recente aantijgingen — moet nog gevoerd worden. Ook hier dringt de commissie aan op duidelijkheid.

4. Een geval van omkoping (2 agenten), één geval van plegen van misdrijven en één geval van onbehoorlijk gedrag leidden direct of indirect tot sancties.

5. De frequente bezoeken aan één welbepaalde instelling roepen twijfels op met betrekking tot de controle op deze bezoeken. Dat dit alles onder de noemer werkbezoeken komt, is voor de commissie niet geloofwaardig. Alhoewel op zich dergelijke bezoeken geen zwaarwegende zaak zijn, geeft het aanleiding tot een negatieve en vertroebelde beeldvorming en twijfels over de integriteit. Te meer daar de controle op deze instelling niet aan de betrokken dienst toekwam. In deze meent de Commissie dat de politieleiding de gepaste maatregelen moet nemen.

I.5. Reactie van de overheden

In reactie op de tussentijdse nota van de onderzoekscommissie werd aan de politie Antwerpen duidelijker instructies gegeven met betrekking tot hun bezoeken van drank- en andere gelegenheden tijdens en na de Dienst. Het parket heeft geantwoord dat de lopende onderzoeken snel en gericht zouden uitgevoerd worden, maar wijst op de dramatische onderbezetting van het Antwerps parket.

I.6. Evaluatie van de commissie

De tussentijdse nota van de commissie was zeer genuanceerd. De reactie van de gemeentelijke overheid is afdoend te noemen. De commissie blijft erop

insister pour que les enquêtes sur les interventions de la police soient menées de façon approfondie et structurée.

I.7. Constatation générale à la suite de l'analyse des dossiers concrets de la police : l'illustration d'un schéma « classique »

Corrélativement aux actes d'instruction qu'elle a effectués, la Commission a recueilli des informations complémentaires auprès des divers services et corps de police. Les réponses — pas toujours détaillées — qu'elle a reçues permettent en tout cas à la Commission de conclure que les cas dans lesquels les services de police chargés des contrôles ne peuvent se soustraire à l'emprise du milieu à contrôler, ne sont pas isolés. Des procédures disciplinaires ont également été engagées à Bruxelles, à Liège et à la gendarmerie. Dès le mois de juin 1993, la Commission a fait observer à cet égard qu'il s'agissait d'une situation assez classique. Une constante à souligner est en l'occurrence le fait que les supérieurs étant — quelle qu'en soit la raison — dans l'ignorance du problème, les hommes de terrain disposent *de facto* d'un très grand pouvoir de décision en ce qui concerne l'accomplissement de leurs tâches. Ils peuvent en outre facilement exercer ce pouvoir en toute discrétion et en tout cas à l'insu des tiers, des citoyens, mais aussi de leurs collègues et supérieurs.

Les raisons pour lesquelles ils se sont, dans la position de force qu'ils occupent *de facto*, laissés corrompre par leurs « adversaires » sont en général difficiles à déterminer et doivent en fait être analysées au cas par cas. D'après les nombreuses études scientifiques qui ont été réalisées sur la corruption (policière), on peut supposer que la satisfaction de besoins financiers, sociaux, voire sexuels a pu amener des fonctionnaires (de police) à entreprendre des tentatives de corruption et a pu les rendre réceptifs aux avances faites par des tiers en vue des corrompre.

A cela s'ajoute que certains gradés laissent naïvement le champ libre à leurs subordonnés; non seulement ils leur délèguent aveuglément certaines tâches, mais ils renoncent également, de façon irresponsable, à mettre au point une stratégie. Pourquoi en arrive-t-on à passer à l'acte ? Non seulement parce qu'à un moment donné, la demande et l'« offre » (argent, services, biens) concordent, mais aussi parce que les parties réussissent à créer une situation dans laquelle le fait d'accepter de l'argent en échange d'une non-intervention, d'une intervention contre les concurrents, etc. leur paraît « normal ». Le risque que la situation évolue en ce sens croît évidemment à mesure que les fonctionnaires exécutants opèrent plus longtemps dans un milieu déterminé, certainement lorsqu'il s'agit d'un milieu où les tentations sont légion.

aandringen dat de onderzoeken naar het politieoptreden grondig en gestructureerd worden doorgevoerd.

I.7. Algemene vaststellingen naar aanleiding van de analyse van de concrete politiedossiers : voorbeeld van een « klassiek » patroon

Aanvullend bij de onderzoeksverrichtingen heeft de commissie bijkomende inlichtingen ingewonnen bij de diverse politiediensten en -korpsen. Die — niet steeds uitvoerige — antwoorden laten de commissie in elk geval toe om te besluiten dat de vastgestelde problemen waarbij de controlerende politiediensten niet uit de greep van het te controleren milieu blijven, geen alleenstaand feit is. Ook in Brussel en Luik en in de rijkswacht zijn ter zake tuchtprocedures uitgevoerd. Reeds in juni 1993 wees de commissie ter zake op een vrij klassiek patroon. Steeds terugkerend is daarbij het feit dat de oversten van het te controleren probleem onkundig zijn — om welke redenen dan ook — en dat daardoor de mensen op het terrein *de facto* beschikken over een zéér grote beslissingsmacht met betrekking tot de uitoefening van hun taken. Zij kunnen daarenboven deze macht gemakkelijk ongezien uitoefenen, althans onzichtbaar voor derden; burgers, maar ook collega's en oversten.

Waarom zij vanuit de machtspositie die zij *de facto* bekleden, laakbaar gedrag ten toon spreiden, corruptief getinte relaties en transacties met hun tegenspelers aangaan valt in het algemeen moeilijk te zeggen en moet eigenlijk van geval tot geval worden bekeken. Maar gelet op de het vele wetenschappelijk onderzoek betreffende (politiële) corruptie mag gerust worden verondersteld dat de leniging van financiële, sociale, ja, seksuele noden (politie)ambtenaren er toe kan brengen om pogingen tot corruptie of laakbaar gedrag te ondernemen dan wel hun ontvankelijk maakt voor corruptief getinte toenaderingspogingen door derden.

Hier komt zeker bij dat oversten hun ondergeschikten argeloos laten betijen, zowel delegeren zij blindweg taken aan hun ondergeschikten, als zien zij in een onverantwoorde manier af van het ontwikkelen van beleid. Waarom komt het dan echt zover, tot echte corruptie ? Niet alleen omdat op een gegeven moment de vraag en het « aanbod » (geld, diensten, goederen) op elkaar kunnen worden afgestemd, maar ook omdat partijen erin slagen om voor elkaar een situatie te creëren waarin het aannemen van geld voor onder meer niet-optreden, optreden tegen concurrenten, enz. voor « normaal » wordt gehouden. De kans dat een dergelijke ontwikkeling zich voordoet, neemt natuurlijk toe naarmate uitvoerende ambtenaren langer in een bepaald milieu vertoeven, zeker wanneer dit milieu — zoals in het prostitutiemilieu — op zich al een erg « verleidelijke » uitstraling heeft.

Cette morale équivoque par rapport à ce phénomène est confirmée davantage par le fait que de nombreuses villes et communes perçoivent des taxes sur les danseuses de cabaret et les serveuses, ce qui confrère dans certains cas une certaine légitimité à des pratiques de prostitution illégales. Il est évident que, dans une situation aussi trouble, il est difficile de faire la distinction entre ce qui est encore tolérable et ce qui n'est plus acceptable au niveau humain et social.

Enfin, il est communément admis que la fréquentation du milieu de la prostitution est importante pour recueillir des informations policières.

La commission confirme à nouveau que la valeur et l'ampleur de cette information doivent être relatives.

II. — L'INTERVENTION DES AUTORITES JUDICIAIRES FACE A LA TRAITE DES ETRES HUMAINS

Lorsqu'un phénomène comme la traite des êtres humains fait son apparition, il importe qu'il y ait une réaction adéquate de la part des autorités judiciaires. La commission a dès lors examiné en détail la réaction des autorités judiciaires à Anvers, à Gand et à Liège. Une analyse aussi approfondie n'a pas été possible pour Bruxelles. Cependant, en ce qui concerne Bruxelles, des témoins importants ont cependant été entendus. Les résultats des analyses sont brièvement résumés ci-après.

II.1. Anvers

L'analyse a fait apparaître que le phénomène de la traite des femmes a été reconnu par les services de police en 1989 et a été commenté dans un rapport. Après ce rapport, il n'y a plus eu de réaction des autorités policières et judiciaires. Il n'y a pas non plus eu de réaction spontanée après la publication des articles de C. De Stoop dans *Knack*. Il a fallu attendre que le ministre de la Justice insiste sur ce point.

L'action judiciaire s'est déroulée de manière plutôt chaotique, une action a dû être annulée en raison d'une fuite et ce n'est qu'après un an que l'on prend une mesure structurelle : on décide d'effectuer une analyse criminelle et de rétablir la section « mœurs » de la BSR. La situation interne est cependant demeurée problématique : les relations entre le parquet et le juge d'instruction étaient mauvaises.

Tout cela a abouti au bilan suivant : trois condamnations (dont une dès le 2 novembre 1990 et une aux Pays-Bas), deux affaires renvoyées devant le tribunal correctionnel, une affaire à l'instruction, deux enquêtes importantes (notamment concernant les filières nigériane et ghanéenne) qui ont échoué, ce qui n'est pas très impressionnant.

Les constatations ont-elles été insuffisantes ? L'exploitation de la prostitution a fait l'objet, en cinq

Eveneens wat de prostitutiesector betreft leidt het feit dat in vele steden en gemeenten taksen worden geheven op cabaretdanseressen en dienststers, er toe dat in bepaalde gevallen een zekere legitimatie voorkomt van illegale prostitutiepraktijken. Het is evident dat het bijzonder moeilijk wordt om in een dergelijke wettelijke schemerzone de juiste grens te trekken tussen wat nog kan worden getolereerd en wat op menselijk en sociaal vlak niet meer aanvaardbaar is.

Het is ten slotte een ruim verspreide stelling dat het frequenteren van het prostitutiemilieu belangrijk is, met het oog op het verwerven van politieke informatie.

De commissie meent dat de waarde en de omvang van deze informatie sterk moet gerelativeerd worden.

II. — HET GERECHTELIJK OPTREDEN TEGEN DE MENSENHANDEL

Wanneer iets als mensenhandel ontstaat is het belangrijk dat er ook een adequate gerechtelijke reactie volgt. Daarom heeft de commissie de gerechtelijke reactie in Antwerpen, Gent en Luik in detail onderzocht. Wat Brussel betreft was een dergelijke grondige analyse niet mogelijk. In verband evenwel met Brussel werden nochtans wel belangrijke getuigen gehoord. Hieronder worden de resultaten van de analyses kort samengevat.

II.1. Antwerpen

Uit de analyse is gebleken dat het fenomeen vrouwenhandel door de politiediensten in 1989 werd onderkend en in een rapport toegelicht. Na dat rapport viel het politieel én gerechtelijk stil. Ook na de publicatie van de artikelen in *Knack* van C. De Stoop kwam er geen spontane reactie, die kwam er pas als de minister van Justitie hierop aandrong.

De gerechtelijke actie verliep eerder chaotisch, een actie werd wegens een lek afgeblazen en pas na één jaar gebeurde er iets structureel : er werd beslist een misdaadanalyse op te stellen en de zedensectie van de BOB werd heropgericht. Intern bleek het onder tussen problematisch : tussen parket en onderzoeksrechter boterde het helemaal niet.

Dit alles leidt tot volgende bilan : drie veroordelingen (waarvan één al op 2 november 1990 en één in Nederland), twee zaken die naar de correctionele rechtbank verwezen worden, 1 zaak in onderzoek, twee belangrijke onderzoeken (onder andere tegen de Nigeriaanse/Ghanese filières) zijn mislukt. Indrukwekkend is het niet.

Werden dan onvoldoende vaststellingen gedaan ? Met betrekking tot uitbating van de prostitutie wer-

ans, de quelque 180 procès-verbaux, dont les suites sont les suivantes : 10 condamnations, 34 affaires à l'instruction, mais également 65 affaires classées « inconnus ». Ce dernier élément est en soi alarmant. Indépendamment de l'évolution des résultats, il est au moins aussi important de souligner que l'établissement de procès-verbaux par la police est devenu une espèce d'automatisme sans aucune conséquence judiciaire, qu'aucune analyse criminelle n'a plus été réalisée depuis septembre 1992 et que l'on constate depuis quelques mois une réaction inverse : toutes les affaires liées à la prostitution sont examinées, ce qui a pour conséquence que les services de police n'ont plus le temps d'approfondir les affaires véritablement importantes. Les plaintes déposées par le biais de Payoke ont également été examinées. Le résultat est plutôt satisfaisant, si ce n'était que les plaignants, comme c'est toujours le cas, ignorent ce qu'il advient de leur plainte.

II.2. Bruxelles

La Commission n'a pu examiner la situation de la traite des êtres humains à Bruxelles de la même manière qu'elle l'a fait pour les villes de Gand, Anvers et Liège.

L'approche qui a été privilégiée à ce niveau, a été celle de l'analyse des procédures judiciaires entamées dans l'arrondissement, ayant trait à la traite des êtres humains et qui ont abouti. Cette analyse réalisée par Mme Hirsch est annexée au présent rapport.

Le développement important des « peep-show » à Bruxelles a amené les autorités à faire une recherche plus approfondie dans ce secteur. Il apparaîtrait qu'aucun fait de prostitution n'ait été constaté dans les « peep-shows ». Il semble néanmoins, que ces établissements soient exploités par plusieurs sociétés qui ont toutes un lien entre elles et qui sont établies en Allemagne ou aux Pays-Bas. Ces sociétés exploitent des « peep-show » dans plusieurs villes du pays. Les filles qui se produisent dans ces établissements n'y restent que quinze jours, maximum un mois, et font une tournante dans les différentes villes.

La Commission se demande à cet égard si ce « roulement » manifeste ne prouve pas que l'on a affaire à un réseau et dans quelle mesure ces « peep-shows » ne servent pas de couverture à des opérations de blanchiment. Une analyse financière plus approfondie ne serait certainement pas inutile.

Comme dans les autres villes, la problématique des mœurs ne constitue manifestement pas une priorité. Les témoins invoquent d'une part le manque d'effectif à tous niveaux, ainsi que le fait d'être débordés par toute une série d'autres problèmes plus importants, comme notamment celui des jeunes immigrés et de la délinquance de rue. La priorité semble donc réservée aux phénomènes qui gênent la popula-

den op vijf jaar zo'n 180 PV's opgesteld. Tien veroordelingen, 34 in onderzoek, maar ook 65 onbekend zijn de gevolgen. Dit laatste is op zich een veeg teken. Afgezien van de evolutie van de resultaten is het minstens even belangrijk er op te wijzen dat het opstellen van de PV's door de politie een soort automatisme is geworden zonder enig gerechtelijk gevolg, dat sinds september 1992 geen misdaadanalyse meer werd doorgevoerd en dat sinds een aantal maanden een omgekeerde reactie wordt vastgesteld waarbij zowat alle zaken uit de prostitutiesector onderzocht worden wat tot het nieuw probleem leidt dat de politiediensten de tijd niet hebben om de echt belangrijke zaken uit te spitten. Ook de klachten die via Payoke werden ingediend, werden onderzocht. Het resultaat is eerder bevredigend, ware het niet dat de klagers — zoals altijd — geenszins weten wat er met de klacht gebeurt.

II.2. Brussel

De Commissie heeft de situatie met betrekking tot de mensenhandel in Brussel niet op dezelfde wijze kunnen onderzoeken als voor Gent, Antwerpen en Luik.

Voor Brussel is namelijk gekozen voor een analyse van de gerechtelijke procedures inzake mensenhandel die in dit arrondissement zijn ingesteld. Die analyse van de hand van mevrouw Hirsch is aan dit verslag gehecht.

Gelet op de aanzienlijke uitbreiding van de peep-shows in Brussel hebben de autoriteiten een wat diepgravender onderzoek naar deze sector verricht. Daaruit is gebleken dat in de peep-shows niet aan prostitutie wordt gedaan. Deze gelegenheden worden evenwel geëxploiteerd door verschillende vennootschappen die alle onderling verbonden zijn en in Duitsland of Nederland zijn gevestigd. Die vennootschappen exploiteren peep-shows in verschillende steden van ons land. De vrouwen die in deze gelegenheden werken, blijven daar niet langer dan veertien dagen of een maand en doen bij toerbeurt de verschillende steden aan.

Ter zake vraagt de commissie zich af of het duidelijke « roulement » op zich niet aantoonde dat in dezen een netwerk actief is en in hoeverre die peep-shows niet als dekmantel voor witwasoperaties dienen. Een doorgedreven financiële analyse is zeker niet zonder nut.

Overigens wordt, evenmin als in de andere steden, enige voorrang gegeven aan het probleem van de zedenmisdriven. De getuigen wijzen op een gebrek aan personeel op alle niveaus, alsmede op de enorme hoeveelheid werk die zij hebben met een hele reeks andere, belangrijkere problemen, zoals bijvoorbeeld de moeilijkheden met de jonge migranten en de straatcriminaliteit. Er wordt dus voorrang gegeven

tion dans la vie quotidienne et surtout ceux qui relèvent de la criminalité urbaine.

Il faut souligner que le parquet de Bruxelles a, depuis le 1^{er} septembre 1992, désigné un magistrat chargé spécifiquement de toutes les affaires de trafic international. Les dossiers déjà examinés relatifs à la traite des femmes ont été répertoriés dans cette catégorie. Actuellement, ce dispositif est compromis à cause d'un certain nombre de problèmes de personnel. Aussi, la commission insiste pour que ces problèmes soient réglés rapidement.

Diverses enquêtes ont été ouvertes au cours des travaux de la commission. Une première condamnation dans cette affaire que l'on rangerait à présent parmi celles-ci concernant la traite des femmes, a été prononcée dès le milieu des années 80.

D'autres dossiers sont encore à l'instruction. Certains ont fait l'objet d'une enquête financière, d'autres, d'une analyse criminelle. Ce qui doit être relevé dans la mesure où manifestement il s'agit d'une approche nouvelle qui correspond sans doute mieux à la réalité du phénomène traite des êtres humains que l'approche purement pénale via les articles relatifs au proxénétisme.

S'il apparaît en l'occurrence aussi que peu d'initiatives ont été prises avant 1993 en vue d'une enquête ciblée, la situation a fortement évolué (favorablement) au cours des derniers mois.

Accusations concrètes

La Commission a été informée, par divers canaux et de diverses manières, d'accusations mettant en cause un magistrat du parquet de Bruxelles.

Selon ces accusations, le magistrat en question aurait rendu des services à une personne à charge de laquelle une instruction judiciaire a été ouverte voici quelques mois pour des faits liés à la traite des êtres humains.

La Commission a communiqué par écrit les éléments portés à sa connaissance au ministre de la Justice et au procureur du Roi, en leur demandant de procéder à toutes les enquêtes disciplinaires requises et de tirer cette affaire au clair.

Plusieurs témoins ont dit espérer que ce ne seront pas les dénonciateurs qui seront visés dans cette enquête. La Commission forme le même vœu.

II.3. Gand

Il ressort des données dont la commission dispose au sujet d'Anvers, de Gand et de Bruxelles que quelque dix procédures sont en cours contre des personnes qui ont eu affaire — de près ou de loin — avec la Bande. Nombre de ces enquêtes sont clôturées au niveau de la police. A Gand, il s'agit de 8 dossiers dont trois ont déjà été renvoyés devant le tribunal correctionnel.

aan fenomenen waarvan de bevolking in haar dagelijkse leven hinder ondervindt en vooral aan de stadscriminaliteit.

Er moet worden onderstreept dat het parket van Brussel sinds 1 september 1992 een magistraat heeft aangesteld die specifiek belast is met alle zaken van internationale smokkel. De reeds onderzochte dossiers met betrekking tot de vrouwenhandel zijn in die categorie ondergebracht. Ingevolge een aantal personeelsproblemen is op dit ogenblik deze situatie niet meer gewaarborgd; de Commissie dringt er op aan dat deze situatie zo vlug mogelijk verholpen wordt.

Tijdens de werkzaamheden van de Commissie zijn diverse onderzoeken gestart. Reeds in het midden van de jaren tachtig werd een eerste veroordeling, die vandaag als vrouwenhandel zou worden gecatalogeerd, uitgesproken.

Andere dossiers worden momenteel nog onderzocht. Voor sommige ervan is een financieel onderzoek verricht, in andere is een misdaadanalyse uitgevoerd. Daar moet worden op gewezen want het gaat om een nieuwe benadering die ongetwijfeld beter inpikt op het bestaan van het verschijnsel mensenhandel dan de zuiver strafrechtelijke aanpak op grond van de artikelen die op het souteneurschap betrekking hebben.

Blijft ook dat de vaststelling dat er vóór 1993 weinig aan gericht onderzoek werd gedaan. De jongste maanden is dat evenwel duidelijk (ten goede) gewijzigd.

Concrete aantijgingen

De Commissie is via diverse kanalen en methoden ingelicht over aantijgingen ten aanzien van een parketmagistraat van het parket van Brussel.

Deze aantijgingen zouden inhouden dat de betrokken magistraat hand- en spandiensten zou hebben verleend aan een persoon tegen wie enkele maanden geleden een gerechtelijk onderzoek inzake mensenhandel is gestart.

De Commissie heeft de haar gemelde gegevens schriftelijk aan de minister van Justitie en de procureur des Konings gemeld, met de vraag ter zake de door haar nodig geachte tuchtrechtelijke onderzoeken te starten en klaarheid in dit dossier te brengen.

De verschillende getuigen hebben beklemtoond dat ze hopen dat in dit onderzoek niet de boodschappers geviseerd zullen worden. De Commissie deelt dat punt van zorg.

II.3. Gent

Uit de gegevens die de commissie met betrekking tot Antwerpen, Gent en Brussel heeft, blijkt dat tegen personen die van ver of nabij met de Bende te maken hadden, ongeveer 10 procedures lopend zijn. Heel wat van deze onderzoeken zijn politioneel afgehandeld. In Gent gaat het om 8 dossiers, waarvan er drie al naar de correctionele rechtbank zijn verwezen.

En ce qui concerne ces dossiers, des réquisitions ont été faites contre la plupart des membres (présu-més) de la bande, qui ont été cités dans la presse. En ce qui concerne le dossier principal, qui est ouvert depuis juin 1991 et concerne la partie la plus visible des activités de la bande, il n'y a pas encore eu de réquisition finale.

La question de savoir si l'on jugera non seulement les « lieutenants » mais également les « cerveaux », dépendra en grande partie du dossier principal et d'un deuxième dossier. La commission estime qu'il est essentiel, pour la crédibilité de notre système judiciaire, que la justice puisse enfin se prononcer sur tous les dossiers.

Les actions judiciaires menées à Gand ont été hésitantes. Il ressort de l'analyse chronologique du « dossier principal » que de nombreux devoirs d'instruction auraient pu être accomplis plus tôt. Il est probable que l'appareil judiciaire ait hésité devant le sensationnalisme du dossier, que les accusations dirigées contre la justice elle-même aient eu un effet inhibiteur et que l'on ait douté du succès de l'action judiciaire ou de l'importance de l'affaire.

La coordination nationale dans ces affaires doit être considérée comme particulièrement faible. S'il est bien procédé à des échanges limités d'informations, on ne cherche pas à réaliser une véritable coordination. On considère manifestement que la traite des femmes est un problème ponctuel et non un problème qui se posera encore souvent à l'avenir.

On peut considérer la prise en compte tardive des aspects relevant du droit social et le fait que la composante financière n'ait pas été analysée comme des insuffisances de l'enquête. Il ressort cependant clairement de l'enquête concernant le respect de la législation sociale que ce moyen de contrôle offre de nombreuses possibilités, même si les possibilités d'action sont certes limitées. L'inspection sociale n'est en effet pas habilitée à ordonner la fermeture.

Si l'on a tout à coup eu recours aux commissions rogatoires à partir de 1993, force est de constater que ce moyen d'action n'a pas été utilisé initialement.

Enfin, la commission souligne que la réaction peu cohérente de la police des étrangers à la suite des razzias effectuées dans les bars et les cabarets n'a certainement pas aidé la police.

A cet égard également, la commission constate que s'il est vrai que l'on a compris que de nouvelles formes de traite des êtres humains se développent, on n'a préparé dans ce domaine aucune analyse criminelle ni proposition d'actions structurelles.

II.4. Liège

Introduction

Si un grand nombre de témoins considèrent qu'il n'y a pas de traite des êtres humains à Liège, il existe

In deze dossiers worden vorderingen gesteld tegen de meeste, in de verschillende publikaties genoemde, (vermeende) leden van de bende. In het « moederdossier » dat eigenlijk sinds juni 1991 loopt en dat de meest duidelijke kern van de bendeactiviteiten betreft, is vooralsnog geen eindvordering gesteld.

Het zal in ruime mate van het « moederdossier » en van een tweede dossier afhangen of niet alleen de secondanten maar ook de kopstukken gerechtelijk beoordeeld worden. De commissie meent dat het van essentieel belang is voor het geloof in ons gerechtelijk systeem, dat uiteindelijk het gerecht zich over alle dossiers kan uitspreken.

De gerechtelijke acties in Gent zijn aarzelend verlopen. Uit het chronologisch overzicht van het « moederdossier » blijkt dat heel wat onderzoeksdaden veel eerder konden genomen worden. Vermoedelijk was er in het gerechtelijk apparaat enige schroom om de « sensatiemolen » achterna te lopen, hebben de beschuldigingen ten opzichte van het gerecht zelf ook verlamd gewerkt en is er ten slotte vermoedelijk ook sprake van een gebrek aan geloof in het mogelijk welslagen of in het belang van de zaak.

De nationale coördinatie in deze zaken is bepaald zwak te noemen. Er wordt enige informatie uitgewisseld maar een echte samenhang wordt niet gezocht. Kennelijk wordt er van uitgegaan dat de vrouwenhandel een punctueel probleem is, geen probleem dat in de toekomst nog herhaaldelijk zal opduiken.

Het laattijdig inschakelen van het sociaalrechtelijk element, het niet uitwerken van de financiële component zijn tekortkomingen in het onderzoek. Uit het sociaalrechtelijk onderzoek blijkt nochtans duidelijk dat dit controlemiddel ruime mogelijkheden biedt. Wel zijn de actiemogelijkheden beperkt. Een bevel tot sluiting behoort niet tot de bevoegdheid van de sociale inspectie.

Waar vanaf 1993 de rogatoire commissies plots wel kunnen, kan niet naast de vaststelling gekeken worden, dat oorspronkelijk van deze werkwijze geen gebruik werd gemaakt.

Ten slotte stelt de commissie dat de weinig duidelijke en weinig coherente reactie vanwege de vreemdelingenpolitie als gevolg van razzia's in bars en cabarets de politie zeker niet geholpen heeft.

Ook hier stelt de commissie vast dat weliswaar wordt ingezien dat zich nieuwe vormen van mensenhandel ontwikkelen, maar dat ook hier geen misdaadanalyse of voorstel tot structurele acties worden voorbereid.

II.4. Luik

Inleiding

Alhoewel door een groot aantal getuigen mensenhandel als fenomeen wordt ontkend aanwezig te zijn,

néanmoins un certain nombre de décisions judiciaires et de dossiers d'instruction.

C'est ainsi qu'un réseau dirigé par le milieu marseillais a été démantelé il y a quelques années avec la collaboration de l'Office central français de répression de la traite des êtres humains. Les inculpés ont été sévèrement condamnés en France.

Plus récemment (le jugement date du 8 septembre 1993 et l'instruction judiciaire a débuté le 3 septembre 1991), on s'est attaqué au problème de l'introduction de Ghanéennes en Belgique à partir des Pays-Bas. Une condamnation à une peine de trois ans a été prononcée, ce qui n'a pas empêché que d'autres personnes poursuivent le trafic. En 1992 est entamé l'examen d'une affaire de prostitution forcée, qui débouche sur un jugement du tribunal correctionnel fin 1993.

Les services de police sont confrontés à la « fuite », en janvier 1992, d'un certain nombre de danseuses philippines et à une enquête des autorités bruxelloises sur les pratiques d'un imprésario. On pourrait donc dire, même si cela déroge à la thèse officielle, que, bien qu'elle ne soit pas définie comme telle, la traite des êtres humains n'en est pas pour autant inconnue de la justice.

Il n'y a cependant pas eu beaucoup de condamnations ou de poursuites. Il faut se montrer extrêmement prudent en ce qui concerne les données chiffrées en ce domaine, étant donné qu'elles englobent également les poursuites pour atteinte aux bonnes mœurs.

Certains jugements sont également prononcés en dehors de l'arrondissement de Liège. L'attention se concentre tout d'abord sur une affaire namuroise de traite de femmes slovaques par des Slovaques — avec usage de violence d'après le procureur —, qui a donné lieu à une condamnation de deux ans en première instance. Après appel du parquet, la Cour d'appel de Liège a porté la peine à quatre ans d'emprisonnement.

On dispose de moins d'informations en ce qui concerne les autres arrondissements du ressort. La Commission a le sentiment que ce serait présenter les choses sous un jour très optimiste et très peu réaliste que, sauf en ce qui concerne Liège et, dans une moindre mesure, Namur, le problème de la traite des êtres humains est totalement ou quasi inexistant, ainsi que les notes internes semblent le suggérer. La conclusion qui s'impose est que le problème de la traite des êtres humains n'a pas encore été perçu en tant que tel.

Une affaire-test en guise d'illustration

Les cabarets liégeois sont cités un certain nombre de fois dans l'ouvrage de C. De Stoop. Lorsque la Commission adresse une première demande d'informations au procureur général, la BSR donne, en mars 1993, un aperçu assez schématique des différents acteurs. Il convient de souligner qu'une telle note n'a pas été rédigée plus tôt (Liège vient ainsi à la

vinden we toch een aantal gerechtelijke uitspraken of onderzoeksdossiers.

Enkele jaren geleden al werd samen met het Franse « Office central de répression de la traite des êtres humains » een netwerk dat vanuit het Marseillaise milieu opereerde opgerold. De verdachten werden in Frankrijk tot strenge straffen veroordeeld.

Meer recent, de uitspraak dateert van 8 september 1993, het gerechtelijk onderzoek startte op 3 september 1991, werd de invoer van Ghanese vrouwen vanuit Nederland aangepakt. Er volgde een veroordeling van 3 jaar, wat niet belette dat de trafiek via andere personen doorging. In 1992 wordt een zaak van gedwongen prostitutie met onder andere vreemde vrouwen gestart die tot een uitspraak voor de correctionele rechtbank leidde eind 1993.

Ten slotte werden de politiediensten geconfronteerd met de « vlucht » in januari 1992 van een aantal Filippijnse danseressen en met een Brussels onderzoek naar de praktijken van een impresario. Mensenhandel, zij het niet als dusdanig omschreven, is dus geen onbekende in het gerecht, maar toch wordt het niet onderkend.

Ook inzake prostitutie *tout court* zijn er niet zo veel veroordelingen of vervolgingen geweest. De cijfergegevens ter zake moeten bovendien uiterst voorzichtig gehanteerd worden omdat ze ook betrekking hebben op de vervolgingen wegens aanslag op de goede zeden.

Ook buiten het arrondissement Luik vallen er enkele uitspraken. De aandacht gaat in de eerste plaats naar een Naamse zaak die in een, naar het oordeel van de procureur, hardhandige handel in Slovaakse vrouwen door Slovaken, in eerste aanleg leidt tot een veroordeling van 2 jaar. Maar op beroep van het parket in het Hof van beroep te Luik tot 4 jaar gevangenisstraf aanleiding geeft.

In de andere arrondissementen van het gerechtsgebied is er minder informatie. De conclusie dat, buiten Luik en in mindere mate Namen, weinig of geen mensenhandel voorkomt, zoals de interne nota's lijken te suggereren, lijkt voor de commissie wel een zeer rooskleurige en onrealistische manier van voorstellen te zijn. Het probleem mensenhandel, zo mogen we concluderen, is als probleem nog niet onderkend.

Een testcase als illustratie

De Luikse cabareten worden in het boek van C. De Stoop een aantal keren genoemd. Wanneer de commissie een eerste informatievraag aan de procureur-generaal stelt, geeft de BOB in maart 1993 een vrij schematisch overzicht van de verschillende actoren. Het is belangrijk op te merken dat een dergelijke nota niet eerder is opgesteld (Luik komt daarmee

toute dernière place en ce qui concerne la rapidité de réaction) et que les informations sont apparemment tenues secrètes, et qu'il n'a, d'autre part, pas non plus été tenu compte de cette analyse par la suite.

Après ces premières démarches, il a fallu attendre la communication par Anvers de plaintes émanant de Philippines ainsi que la traduction de ce dossier (juin 1993) avant de pouvoir procéder à des interrogatoires complémentaires.

Il importe de souligner à cet égard qu'à Liège, aucune des femmes ne fait de dépositions négatives et qu'il n'y aura de telles dépositions qu'au moment où elles seront prises en charge à Anvers. La deuxième constatation est que des dépositions qui datent de 1991 ne sont envoyées qu'en mars 1993 ! Il est évident que cette manière de procéder ne permet pas de mener une enquête efficace.

Il faut attendre septembre/octobre 1993 pour que le dossier connaisse une nouvelle évolution. Il n'y aura cependant pas d'analyse financière ni d'interrogatoire des clients ni d'enquête sociale. Pour éviter des formalités administratives, les témoins philippins ne sont pas entendus.

Le 25 octobre, l'affaire est mise à l'instruction. Ce qui apparaissait comme établi quelques mois auparavant (à savoir la présence — à l'heure actuelle ou par le passé — de séparés) ne l'est plus. Le 1^{er} mars 1994, les Philippines n'ont toujours pas été entendues. Le volet luxembourgeois n'est pas instruit.

La Commission ne peut que tirer un certain nombre de conclusions de cette synthèse schématique :

1. Sauf dans les arrondissements judiciaires qui sur lesquels la commission d'enquête s'est penchée, le problème de la traite des êtres humains ne recueille toujours pas, en 1993, toute l'attention nécessaire. La première analyse voit le jour en mars 1993, mais elle n'est pas utilisée.

2. Il n'y a aucune coordination jusqu'en mars 1993, les différents services de police ne sachant rien ou presque de leurs actions respectives.

3. Lorsqu'une note est quand même rédigée, l'enquête est particulièrement lente et incomplète. Ce n'est que depuis quelques semaines que des actions structurelles sont entreprises. Il convient cependant de se demander s'il n'est pas trop tard.

4. Les aspects étrangers sont complètement négligés. Alors que l'importance du Grand-Duché de Luxembourg apparaît de plus en plus clairement, la justice à Liège ne bouge pas.

5. L'ambiance est très tendue entre les services de police, l'un reprochant à l'autre de protéger certaines personnes. Ce reproche ne repose que sur un nombre limité d'éléments concrets. Les services font observer que ce climat est en train de s'améliorer.

6. Il ressort de l'ensemble du dossier une certaine indifférence par rapport au problème ainsi qu'une impuissance manifeste à s'attaquer au problème.

qua réaction helemaal achteraan) en de informatie dus blijkbaar binnenskamers is gehouden, anderszinds dat ook nadien met deze analyse geen rekening is gehouden.

Na deze eerste stappen is het wachten op de melding vanuit Antwerpen van klachten van Filippijnse vrouwen en de vertaling van dit dossier (juni 1993) vooraleer bijkomende ondervragingen worden uitgevoerd.

Ter zake is het belangrijk op te merken dat in Luik geen van de vrouwen verklaringen in negatieve zin aflegt en dat dit pas gebeurt via opvang in Antwerpen. Tweede vaststelling is dat verklaringen die reeds van 1991 dateren maar in maart 1993 worden toegestuurd ! Het is evident dat een dergelijke handelswijze tot een zeer inefficiënt onderzoek leidt.

Pas in september/oktober 1993 komt er opnieuw enige beweging in het dossier. Er volgt wel geen financieel onderzoek, geen cliëntenbevraging, geen sociaal onderzoek. Om de administratieve rompslomp te vermijden worden de Filippijnse getuigen niet gehoord. (!)

Op 25 oktober wordt de zaak in onderzoek geplaatst. Bepaalde stellige waarheden van enkele maanden voordien (met name de aanwezigheid — actueel of vroeger — van separés) zijn dat niet meer. Op 1 maart 1994 is geen van de Filippijnse vrouwen gehoord. Het Luxemburgse luik is niet onderzocht.

Uit deze schematische samenvatting kan de commissie niet anders dan een aantal conclusies trekken :

1. Anders dan in de onderzochte gerechtelijke arrondissementen is het zich bewust worden van het probleem mensenhandel zelfs in 1993 nog niet echt doorgedrongen. De eerste analyse krijgen we in maart 1993, maar ze wordt niet gebruikt.

2. Tot maart 1993 is er geen enkele coördinatie, de diverse politiediensten weten van elkaars optreden weinig of niets.

3. Als dan toch een nota wordt opgesteld gebeurt het onderzoek vreselijk traag en onvolledig. Pas sinds enkele weken worden structurele acties ondernomen. Of dit nog tijdig is, is de vraag.

4. De buitenlandse aspecten zijn compleet verwaarloosd. Terwijl het belang van het Groothertogdom Luxemburg langzaam duidelijk wordt, beweegt het gerecht in Luik niet.

5. Tussen de politiediensten is de sfeer zeer scherp. De ene dienst verwijt de andere bepaalde personen te beschermen. Dit berust maar op een beperkt aantal concrete gegevens. De diensten merken op dat de onderlinge sfeer nu verbetert.

6. Het gehele dossier ademt een sfeer uit van onverschilligheid ten aanzien van het probleem en geeft een duidelijke onmacht aan om het probleem te vatten.

7. La tranquillité qui semble régner dans les autres arrondissements est probablement due davantage à un manque absolu d'intérêt et de combattività qu'à l'absence de traite des êtres humains.

8. Force nous est toutefois de souligner que des actions spécifiques ont été menées récemment à l'initiative du parquet pour s'attaquer à certains aspects de la prostitution.

Luxembourg : le nouveau paradis ?

Il ressort de différents témoignages que l'importation directe de femmes en Belgique a fortement diminué et a manifestement été réorganisée. C'est ce qui ressort des poursuites qui ont été récemment engagées. Se fondant sur des témoignages fiables, la Commission a néanmoins la nette impression que de nombreux réseaux opèrent à présent via le Luxembourg. Non seulement différentes agences opèrent au Luxembourg, mais la plupart des femmes pénètrent illégalement en Belgique par le biais de ces agences, en tout cas dans la région liégeoise. Le même phénomène a été constaté à Bruxelles. Il n'est probablement pas excessif d'affirmer que la « période belge 89-90-91 » se répète au Luxembourg. Il importe que des accords soient conclus au plus haut niveau entre les diverses autorités belges et les responsables du Grand-Duché de Luxembourg.

II.5. Constatations générales sur base de l'analyse des divers arrondissements

Les diverses enquêtes font toujours apparaître le même schéma. En général, les services de police commencent par constater que quelque chose est en train de changer. Ils ne réagissent guère; tout au plus, rédigent-ils un rapport. De cette manière, le passage de la prostitution à la traite des êtres humains échappe à l'attention du parquet. Cela ne vaut pas seulement pour la Bande du Milliardaire; nous constatons la même situation en ce qui concerne les filières ghanéennes et nigérianes.

On commence lentement à réagir après la publication des articles de C. De Stoop. A plusieurs endroits, des fuites font échouer l'enquête. L'action judiciaire se déroule selon le schéma classique : peu ou pas de coordination nationale, on néglige les aspects relevant du droit social et les aspects financiers (à une exception près et cela s'est avéré efficace par la suite). Même actuellement, on ne réalise que peu d'analyses criminelles. La traite des êtres humains est considérée comme un problème ponctuel.

7. De rust in de overige arrondissementen is vermoedelijk meer te wijten aan een compleet gebrek aan interesse en slagkracht dan aan de afwezigheid van mensenhandel.

8. Wel moeten we benadrukken dat recent een aantal gerichte acties zijn uitgevoerd, in opdracht van het parket om bepaalde onderdelen van de prostitutie aan te pakken.

Luxemburg : het nieuwe paradijs ?

Uit verschillende getuigenissen is gebleken dat de rechtstreekse import van vrouwen naar België sterk verminderd en zeker ook gereorganiseerd is. De recent gestarte vervolgingen wijzen dat uit. Toch heeft de commissie, eveneens op basis van betrouwbare getuigenissen de stellige indruk dat veel netwerken nu via Luxemburg opereren. Niet alleen zijn er in Luxemburg verschillende agentschappen actief, zeker in het Luikse komen de meeste vrouwen via deze agentschappen illegaal België binnen. Ook in Brussel is deze vaststelling gemaakt. Het is vermoedelijk niet overdreven te stellen dat in Luxemburg de « Belgische periode 89-90-91 » wordt overgedaan. Het is belangrijk dat de diverse Belgische overheden op hoog niveau met de verantwoordelijken van het Groothertogdom Luxemburg ter zake afspraken maken.

II.5. Algemene vaststellingen op basis van de analyse van de diverse arrondissementen

De diverse onderzoeken geven een steeds weerkerend patroon weer. Over het algemeen is er een eerste constatacie van de politiediensten die zien dat iets verandert. Tot veel reactie leidt dit niet, hoogstens tot een verslag. Op die manier ontsnapt de overgang van prostitutie naar mensenhandel aan de aandacht van het parket. Dit geldt niet alleen voor de Bende, ook wat de Ghanese/Nigeriaanse filières betreft, stellen we een zelfde situatie vast.

Na het verschijnen van de artikelen van C. De Stoop komt de reactie langzaam op gang. Op verschillende plaatsen doen lekken het onderzoek mislukken. De gerechtelijke actie verloopt klassiek : weinig of geen nationale coördinatie, sociaalrechtelijke en financiële analyses worden (op één uitzondering na die overigens zijn efficiëntie heeft bewezen) achterwege gelaten. Tussen de politiediensten is er weinig of geen coördinatie. Tussen het parket en de politiediensten evenmin (bijvoorbeeld het pak PV's die niet opgevolgd worden). Ook nu nog worden weinig misdaadanalyses gemaakt. Mensenhandel wordt als een punctueel probleem beschouwd.

III. — LE ROLE DES ADMINISTRATIONS

III.1. Les limites de l'enquête

Dans les diverses publications relatives à la traite des êtres humains, plusieurs administrations sont souvent montrées du doigt, à savoir l'Office des étrangers, les administrations régionales qui délivrent les permis de travail, le ministère des Classes moyennes, etc.

L'enquête sur ces incriminations est entravée par deux facteurs :

1° certaines incriminations portent sur une période déjà ancienne;

2° des témoignages importants n'ont pas été communiqués à la Commission du fait que les témoins ont explicitement déclaré avoir transmis leurs informations aux instances judiciaires et vouloir en rester là. Un volet important n'a dès lors pas été examiné.

Il convient de tenir compte de ces limites en examinant les constatations de la Commission.

III.2. Le Ministère des Classes moyennes

Jusqu'en 1987, la délivrance d'une autorisation de travailler comme artiste de cabaret relevait de la compétence du ministère des Classes moyennes. En 1987, la Cour de cassation a statué que le statut de travailleur indépendant n'est pas conforme au principe de la subordination de fait. Le ministère des Classes moyennes ne dispose d'aucune statistique concernant cette période, « ni d'ordre général, ni en ce qui concerne les artistes du spectacle ».

Le livre de C. De Stoop fait état d'une enquête ouverte par le Comité supérieur de contrôle, mais qui a été abandonnée. L'enquête en question date de 1976 et la Commission n'a jusqu'à présent pas pu consulter l'ensemble du dossier. Après plus de quinze ans, il est du reste extrêmement difficile de tirer des conclusions exactes. La Commission est cependant en possession d'une déclaration d'un membre du Comité supérieur de contrôle qui affirme clairement que l'enquête a été entravée.

Quoi qu'il en soit, tout indique (voir également l'arrêt dans l'affaire Navarro du 21 août 1987) que bon nombre de problèmes se sont posés dans ce secteur. Sept enquêtes ont été ouvertes en un laps de temps relativement court. Depuis le milieu des années quatre-vingt, aucune enquête n'a plus été ouverte.

III.3. Le transfert au ministère de l'Emploi et du Travail et la régionalisation (Dans la présente section, on s'intéressera surtout à la Région flamande)

En 1988 débute une période transitoire pendant laquelle le traitement des demandes de permis de

III. — ADMINISTRATIEF OPTREDEN

III.1. De beperkingen van het onderzoek

In de verschillende publicaties m.b.t. de mensenhandel wordt vaak met de vinger gewezen naar verschillende administraties. Met name de vreemdelingendienst, de regionale administraties voor het afleveren van de arbeidskaarten, het ministerie van Middenstand enz.

Het onderzoek naar deze aantijgingen wordt door twee factoren ernstig bemoeilijkt :

1° sommige aantijgingen hebben betrekking op een weinig recente periode;

2° belangrijke getuigenissen zijn aan de commissie niet verschaft, omdat de getuigen expliciet verklaarden hun gegevens aan de gerechtelijke instanties te hebben verstrekt en zich daartoe wensten te beperken. Daardoor is een belangrijk luik niet onderzocht.

De vaststellingen van de commissie moeten binnen deze beperkingen gezien worden.

III.2. Het ministerie van Middenstand

Tot 1987 behoorde de afgifte van een toelating om te werken als cabaretartiest tot de bevoegdheid van het ministerie van Middenstand dat daartoe beroepskaarten uitreikte. In 1987 beslist het Hof van Cassatie dat het statuut van zelfstandige niet overeenstemt met de feitelijke ondergeschiktheid. Over deze periode is op het ministerie van Middenstand geen enkele statistiek beschikbaar « noch in het algemeen, noch omtrent de schouwspel- of podiumartiesten ».

In het boek van C. De Stoop wordt melding gemaakt van een onderzoek dat voor het Hoog Comité van Toezicht werd gevoerd en een stille dood stierf. Het onderzoek in kwestie dateert van 1976 en de commissie heeft tot op heden niet het volledige dossier kunnen inkijken. Overigens is het meer nu dan vijftien jaar later, uiterst moeilijk om nu nog juiste conclusies te trekken. De commissie is wel in het bezit van een verklaring van een lid van het Hoog Comité van Toezicht dat duidelijk stelt dat het onderzoek werd gedwarsboomd.

Hoe dan ook, alles laat vermoeden (zie ook het arrest in de zaak Navarro van 21 augustus 1987) dat zich in deze sector heel wat problemen stelden. Op relatief korte termijn werden 7 enquêtes gestart. Sinds halfweg de jaren '80 zijn er geen onderzoeken meer geweest.

III.3. De overheveling naar arbeid en tewerkstelling en de regionalisering (In dit deel wordt de meeste aandacht aan het Vlaams Gewest gehecht)

In 1988 start een overgangperiode waarin de behandeling van aanvragen van arbeidsvergunningen

travail pour artistes n'est pas très clair. L'administration propose un régime basé essentiellement sur la réputation et le standing de l'établissement. Le ministre estime que toutes les demandes doivent être considérées comme des demandes ordinaires : il faut donc refuser en première instance et soumettre ensuite au ministre en cas de recours.

Cette application stricte dans la pratique susciterait, selon les imprésarios et leurs conseils, des difficultés et des objections : ils formulent dès lors une nouvelle proposition, en vertu de laquelle un permis de travail peut être délivré, pour trois mois au plus, en cas de bonne réputation, moyennant le respect des autres conditions prévues par la directive générale, à l'exception de celle relative à l'occupation de Belges.

Il est transmis une liste d'institutions admissibles, qui est utilisée provisoirement. Pour le reste, leur proposition se présente comme suit :

Proposition du secteur :

« 1° Autorisation d'occupation pour les artistes « visuels », tels que les prestigitateurs, les illusionnistes, les acrobates, les danseurs humoristiques, les ballets folkloriques, les clowns musicaux, de même que pour les musiciens, les solistes, y compris les chanteurs (cette énumération n'étant pas exhaustive) :

— lors de l'introduction de la demande : présentation de références précisant la nature de la prestation et attestant une certaine renommée de l'artiste; ces références pouvaient éventuellement être complétées, voire remplacées par une attestation de l'imprésario;

— constitution, par le service compétent du ministère, d'un dossier pour chaque artiste afin de pouvoir renvoyer à des références connues;

— délivrance rapide et simplifiée de l'autorisation d'occupation, selon la procédure normale.

2° Autorisation d'occupation pour les artistes chorégraphiques, en particulier les strip-teaseuses professionnelles :

— si l'artiste séjourne régulièrement en Belgique au moment de l'introduction de la demande : délivrance d'(une) autorisation(s) d'occupation pour une période de trois mois, renouvelable deux fois, soit un maximum de 9 mois par an, avec ou sans interruption;

— dans tous les autres cas : délivrance d'(une) autorisation(s) de travail pour une période de 6 mois, avec ou sans interruption.

3° En ce qui concerne les artistes de nationalité portugaise et espagnole, la règle relative à la durée de l'autorisation d'occupation serait assouplie (un an au lieu de 6 mois) dans la perspective de leur pleine et entière admission au marché européen de l'emploi et de la levée de toute mesure restrictive que cela suppose.

4° Le principe de demandes de renseignements auprès de la police locale quant à la « réputation » du cabaret est supprimé. De tels avis peuvent difficilement être qualifiés d'objectifs, étant donné l'inciden-

pour artistes n'est pas très clair. L'administration stels een regeling voor waarbij voornamelijk gesteund zou worden op de faam en de standing van het etablissement. De minister meent dat alle aanvragen als gewone aanvragen moeten beschouwd worden : dus in eerste aanleg weigeren en na eventueel beroep aan de minister voorleggen.

Deze stricte toepassing in de praktijk « zou » volgens de impresario's en hun raadslieden aanleiding geven tot moeilijkheden en bezwaren : zij formuleren daarom een nieuw voorstel waarbij in eerste aanleg wel bij gunstige faam voor maximum drie maanden een arbeidskaart kon afgeleverd worden, met respect van de andere voorwaarde tot tewerkstelling van Belgen.

Er wordt een lijst van aanvaardbare instellingen overgezonden die ook tijdelijk wordt gebruikt. Hun voorstel luidt voor het overige als volgt :

Voorstel van de sector :

« 1° Arbeidsvergunning voor « visuele » artiesten, zoals bijvoorbeeld goochelaars, illusionisten, acrobaten, humoristische dansers, folkloristische balletten, muzikale clowns, met daarnaast ook alle muzikanten, solisten met inbegrip van zangers (deze opsomming is niet beperkend) :

— bij het indienen van de aanvraag : voorleggen van referenties waaruit aard en prestatie en een zekere bekendheid van de artiest blijkt; desnoods aangevuld of zelfs vervangen door een attest van de impresario;

— aanleggen, door de bevoegde Dienst van het Ministerie, van een dossier per artiest, zodat naar gekende referenties kan verwezen worden;

— vereenvoudiging en snelle aflevering van de arbeidsvergunning zoals normaal voorzien.

2° Arbeidsvergunning voor choreografische artiesten, meer in het bijzonder de professionele strip-teaseuses :

— indien de artiest zich op het ogenblik van de aanvraag op regelmatige wijze in België bevindt : aflevering van de arbeidsvergunning(en) voor een periode van 3 maanden, tweemaal hernieuwbaar, dus in het geheel maximum 9 maanden, al dan niet ononderbroken, per jaar;

— in alle andere gevallen : aflevering van de arbeidsvergunning(en) voor een al dan niet ononderbroken periode van 6 maanden.

3° Voor de artiesten van Portugese en van Spaanse nationaliteit zou, in het vooruitzicht van hun volledige toelating tot de Europese arbeidsmarkt met de daarmee gepaard gaande afschaffing van elke restrictieve maatregel, een meer soepele toepassing worden gemaakt van de regel inzake de duur van de arbeidsvergunning (een jaar in plaats van 6 maanden).

4° Principieel geen navragen meer bij de lokale Politie voor wat de « faam » van het cabaret betreft. Dergelijke adviezen kunnen bezwaarlijk als objectief worden bestempeld gelet op de persoonlijke filosofie-

ce des conceptions philosophiques et morales de leur auteur, ainsi que de son attitude personnelle à l'égard de l'exploitant de cabaret concerné.

5° Etant donné que l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ne vise, en son article 3, 2°, qu'à appliquer aux artistes de spectacles les régimes de la sécurité sociale applicables à tous les travailleurs, les réglementations relatives au salaire minimum ne sont pas nécessairement d'application.

Enfin, le secteur souhaite attirer l'attention sur le fait que notre pays compte très peu d'artistes qui se produisent dans nos cabarets. Il n'y a même que relativement peu d'artistes de cabaret originaires des pays voisins membres de la CEE qui travaillent en Belgique, étant donné qu'ils préfèrent se produire dans des pays où les cachets sont nettement plus élevés (Suisse, Etats-Unis, certains pays arabes).

Le secteur espère pouvoir disposer bientôt des travailleurs étrangers nécessaires, il s'agirait de plus d'un millier de personnes. En effet, ces derniers se sont retrouvés, pour ainsi dire, dans un vide juridique par suite de la suppression imprévue du système des cartes professionnelles et de l'absence d'un statut spécifique pour les artistes de spectacles —, ce qui devrait permettre aux cabarets de fonctionner normalement et, partant, permettre aux travailleurs belges concernés par l'exploitation des cabarets de conserver leur emploi. »

Evolution de la situation

D'autres propositions plaident en faveur de l'application pure et simple de la directive générale.

L'administration a pris une série d'initiatives visant à attirer l'attention du ministre sur le problème de l'augmentation du nombre de demandes de permis de travail pour des danseuses de cabaret. L'administration avait signalé le problème dès 1987-1988. Les propositions de l'administration visaient à adapter quelque peu la législation.

La directive générale, adoptée par l'Exécutif flamand en 1984, est complétée en 1988, à la suite d'une concertation avec le secteur concerné, par l'article 3.3.15.1. et 2. :

Des autorisations d'occupation peuvent être délivrées pour les danseuses de cabaret et les stripteaseuses qui résident à l'étranger ou qui ne résident pas régulièrement en Belgique, à condition que la durée totale d'occupation de l'intéressée en Région flamande ne dépasse pas trois mois.

Après une période d'occupation de trois mois, de nouvelles autorisations d'occupation peuvent être accordées pour une période totale de trois mois, à

sche of morele ingesteldheid van de opsteller van dergelijk advies, zonder dan nog te spreken van zijn persoonlijke houding ten overstaan van de betrokken cabaretuitbater.

5° Aangezien het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de Wet van 27 juni 1969 tot herziening van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, in zijn artikel 3, 2°, enkel beoogt op de schouwspelartiesten de regelen van de sociale zekerheid toe te passen die gelden voor alle arbeiders, zijn de regelen inzake minimumloon niet noodzakelijk van toepassing.

Ten slotte wil de sector de aandacht vestigen op het feit dat ons eigen land zeer weinig artiesten telt die optreden in onze cabaretten. Zelfs de omliggende EEG-landen leveren relatief weinig dergelijke artiesten vermits deze veelal verkiezen op te treden in landen waar gevoelig hogere cachetten worden betaald (Zwitserland, USA, sommige Arabische landen).

De sector drukt de hoop uit dat hij weldra — zulks betreft volgens hen ruim een duizendtal personen — over de nodige buitenlandse arbeidskrachten zal mogen beschikken. Deze zijn thans ingevolge enerzijds het onvoorziene wegvallen van het systeem der beroepskaarten en anderzijds het ontbreken van een speciek statuut voor de schouwspelartiesten omzeggens in een juridisch vacuum terechtgekomen — hetgeen een normale werking van de cabaretten moet mogelijk maken, zodat ook de bij de exploitatie betrokken Belgische arbeidskrachten verder hun arbeidsplaats mogen behouden. »

Ontwikkeling van de toestand

In andere voorstellen wordt gepleit voor de gewone toepassing van de algemene richtlijn.

Door de administratie werden een aantal initiatieven genomen om de bevoegde ministers te wijzen op het probleem van de toename van de aanvragen van het aantal arbeidskaarten voor kabaretdanseressen. Reeds in de periode 1987-1988 had de administratie het probleem gesignaleerd. De voorstellen van de administratie strekten ertoe tot een zekere bijsturing te komen van de wetgeving.

De Algemene Richtlijn, goedgekeurd door de Vlaamse Executieve in 1984, wordt in 1988 naar aanleiding van een overleg met de sector aangevuld met artikel 3.3.15.1. en 2., met name :

Voor cabaretdanseressen en stripteaseuses, die in het buitenland of op niet regelmatige wijze in België verblijven, kunnen arbeidsvergunningen worden toegestaan voor zover de totale tewerkstellingsperiode van de betrokkene in het Vlaams Gewest 3 maanden niet overschrijdt.

Na een tewerkstellingsperiode van 3 maanden kunnen opnieuw arbeidsvergunningen voor een totale periode van 3 maanden worden toegekend op voor-

condition qu'un an se soit écoulé depuis la précédente période d'occupation de trois mois.

Pour l'occupation de danseuses de cabaret et de strip-teaseuses qui résident régulièrement en Belgique, des autorisations d'occupation peuvent être délivrées pour une période égale à la durée de validité du titre de séjour de l'intéressée et pour la période de trois mois définie ci-avant. A l'expiration de cette dernière période de trois mois, un délai d'attente d'un an est également prévu pour la délivrance d'éventuels renouvellements.

Il est évident que les problèmes ne sont pas résolus pour autant.

Une première note concernant cette problématique date du 25 octobre 1989. En décembre 1989, cette problématique a été transférée au Commissariat royal à la politique des immigrés par les soins du ministre compétent.

Le groupe de travail s'est réuni une première fois le 8 janvier 1990. Pour combattre de manière plus efficace les abus éventuels, le groupe de travail « permis de travail » a élaboré un avant-projet d'arrêté d'exécution concernant l'emploi de travailleurs de nationalité étrangère. Cet avant-projet prévoyait qu'un permis de travail C serait octroyé aux artistes du spectacle.

Cette disposition visait à améliorer le contrôle, à accroître la sécurité juridique et à durcir les conditions lors de la délivrance des permis de travail.

L'avant-projet d'arrêté a été communiqué début 1991 au ministre national compétent. Toutes les notes et propositions suggéraient la suppression de l'embauche provisoire.

Le 30 septembre 1992, le ministre flamand décide que toutes les demandes seront rejetées jusqu'à ce qu'une nouvelle réglementation aura été élaborée.

Cette nouvelle réglementation voit le jour en mars 1993 (voir III.2.2.).

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation de mars 1993, tous les dossiers sont centralisés. Les services extérieurs enquêtent sur place; les services d'inspection, la gendarmerie, la police et l'Office des étrangers sont également associés par le biais d'une concertation.

En fait, toutes les demandes ont jusqu'à présent été refusées en première instance. Le ministre confirme la décision de refus en cas de recours.

*
* *

Pour ce qui est des chiffres, le tableau ci-dessous donne une idée précise du nombre de permis de travail délivrés dans la Région flamande :

1989	: 913
1990	: 968
1991	: 682
1992	: 360

(jusqu'au 30 septembre 1992).

waarde dat er een termijn van 1 jaar is verstreken na de voorgaande tewerkstellingsperiode van 3 maanden.

Voor de tewerkstelling van cabaretdanseressen en stripteaseuses die op regelmatige wijze in België verblijven, kunnen arbeidsvergunningen worden toegestaan voor een periode gelijk aan de duur van de geldigheid van de verblijfstitel van de betrokkene en voor de periode van 3 maanden is voor eventuele hernieuwingen eveneens een wachttijd van 1 jaar van toepassing.

Dat daarmee de problemen niet opgelost zijn, wordt vlug duidelijk.

Een eerste nota omtrent deze problematiek dateert van 25 oktober 1989. In december 1989 werd deze problematiek via de bevoegde minister overgemaakt aan het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid.

Een eerste bijeenkomst van de werkgroep had plaats op 8 januari 1990. Om op een meer efficiënte wijze mogelijke misbruiken te bestrijden werkte de werkgroep « arbeidskaarten » een voorontwerp uit van uitvoeringsbesluit betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit. Hierin werd voorgesteld een arbeidskaart C toe te kennen voor schouwspelartiesten.

Deze regeling zou een betere controle, grotere rechtszekerheid en strengere voorwaarden bij de afgifte van arbeidsvergunningen mogelijk maken.

Het voorontwerp van besluit werd begin 1991 bij de bevoegde nationale minister gedeponneerd. In alle nota's en voorstellen wordt telkens de afschaffing van de voorlopige tewerkstelling voorgesteld.

Op 30 september 1992 wordt door de Vlaamse minister beslist dat alle aanvragen geweigerd worden tot een nieuwe reglementering is uitgewerkt.

In maart 1993 wordt een nieuwe regeling uitgewerkt (zie punt III.2.2.).

Op basis van de nieuwe reglementering van maart 1993 worden alle dossiers centraal behandeld. De buitendiensten doen het onderzoek ter plaatse; ook de inspectiediensten, de rijkswacht en de politie en de dienst vreemdelingenzaken worden in een overleg betrokken.

Feitelijk zijn tot op heden alle aanvragen in eerste aanleg geweigerd; voor die aanvragen waarvoor beroep aangetekend is, bevestigt de minister de weigeringsbeslissing.

*
* *

Wat de cijfers betreft geeft onderstaande tabel een duidelijk beeld van de uitgewerkte arbeidskaarten in het Vlaams Gewest :

1989	: 913
1990	: 968
1991	: 682
1992	: 360

(tot 30 september 1992).

On a également constaté une certaine évolution en ce qui concerne les impresarios. On a ainsi retiré ou refusé l'autorisation internationale de MM. De Coene et R. Bruneel (1991) et Szobel (1992) et pris l'arrêté ministériel du 4 mars 1993.

Les chiffres suivants ont été communiqués pour la Région de Bruxelles-Capitale (question écrite n° 708 de M. André Drouart, membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale)

1990 : 370 (50 Philippines)
 1991 : 292 (80 Hongroises, 23 Philippines)
 1992 : 288 (120 Hongroises, 47 Dominicaines, 37 Roumaines)
 (jusqu'au 31 août 1992).

Dans la Région wallonne, 321 permis de travail ont été délivrés en 1992.

*
* *

En ce qui concerne le traitement des demandes de permis de travail dans la Région flamande, il convient de souligner qu'un seul fonctionnaire a eu longtemps l'entière responsabilité de cette matière. Une analyse sommaire des dossiers mêmes permet en outre à la Commission d'enquête de faire les constatations suivantes :

1. L'influence des impresarios est considérable. Le nombre de femmes qui demandent un permis de travail sans l'intervention d'un impresario est extrêmement limité.

2. L'examen des demandes était très formel. On vérifiait au jour près si le délai de trois mois avait été respecté. Au fil du temps, l'avis de la police fut demandé un peu plus régulièrement. Ces avis revêtaient également un caractère assez formel (comptabilité correcte, sécurité sociale en règle) et ne comportaient guère d'informations substantielles. Il n'existait d'ailleurs pas de directives en ce qui concerne la teneur de ces avis.

3. Nombre de demandes étaient répétitives. Un permis de travail était délivré chaque année pour une période de trois mois. Il ne fallait pas beaucoup d'imagination pour parvenir à la conclusion que, pendant les neuf mois restants, les femmes en question ne retournaient pas dans leur pays d'origine, mais « circulaient » dans le circuit européen.

4. Le système de l'embauche provisoire, c'est-à-dire la possibilité d'occuper des personnes à partir des 3 jours qui précèdent la demande, constituait une incitation aux abus. On a constaté par la suite que l'on avait commis une erreur en ne supprimant pas cette embauche provisoire plus tôt.

5. Dans ce contexte, l'assistance de conseillers professionnels avertis s'est avérée très efficace. Il est impossible de déterminer, sur la base des informations dont la Commission dispose, si des pressions ont continué à s'exercer. Ce qui est clair, c'est que

Ook met betrekking tot de impresario's is er enige evolutie geweest. Dit leidde tot de uitreiking of niet toekenning van de internationale vergunning van de heer De Coene en R. Bruneel (1991) en Szobel (1992) en tot de uitvaardiging van een ministerieel besluit van 4 maart 1993.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden volgende aantallen meegedeeld (schriftelijke vraag n° 708 van André Drouart, lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad).

1990 : 370 (50 Filipijnen)
 1991 : 292 (80 Hongarije, 23 Filipijnen)
 1992 : 288 (120 Hongarije, 47 Dominicaanse Rep., 37 Roemenië)
 (tot 30 augustus 1992)

In het Waals Gewest zijn in 1992, 321 arbeidskaarten uitgereikt.

*
* *

Wat de behandeling van de dossiers arbeidskaarten in het Vlaams Gewest betreft dient opgemerkt dat lange tijd één ambtenaar de volledige verantwoordelijkheid droeg. Uit de summier analyse van de dossiers zelf door de onderzoekscommissie kunnen bovendien volgende vaststellingen gemaakt worden :

1. De impact van de impresario's is enorm groot. De vrouwen die zonder tussenkomst van een impresario een arbeidskaart vragen is uiterst beperkt.

2. Het onderzoek van de aanvragen gebeurde zeer formeel. Op de dag na werd uitgezocht of de termijn van drie maanden werd gerespecteerd. Gaandeweg werd iets vaker het advies van de politie ingewonnen. Ook deze adviezen waren vrij formeel (correcte boekhouding, sociale zekerheid in orde, ...) en gaven weinig substantiële informatie. Overigens bestonden er over de te verwachten inhoud van deze adviezen geen richtlijnen.

3. Veel aanvragen waren repetitief. Ieder jaar werd voor drie maanden een arbeidskaart afgegeven. Er was weinig verbeeldingskracht nodig om tot de conclusie te komen dat tijdens de overige 9 maanden de vrouwen in kwestie niet naar hun land van oorsprong teruggingen maar in het Europees circuit « circuleerden ».

4. De voorlopige tewerkstelling, dat wil zeggen de mogelijkheid om zelfs vanaf tot 3 dagen vóór de aanvraag mensen te werk te stellen was een aansporing van misbruik. Dat deze voorlopige tewerkstelling niet eerder werd afgeschaft is achteraf een fout gebleken.

5. Binnen deze context is de deskundige hulp van professionele adviseurs zeer efficiënt gebleken. Of er sprake is geweest van verdergaande beïnvloeding is op basis van de informatie waarover de Commissie beschikt niet uit te maken. Wat duidelijk is, is het

même sans ces pressions, le système pouvait parfaitement être manipulé.

Il y a lieu d'accorder une certaine attention aux permis de travail « au pair ». Ceux-ci sont régis par l'article 18 de l'arrêté royal du 6 novembre 1967 relatif aux conditions d'octroi et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère :

« Art. 18

L'autorisation d'occupation et le permis de travail relatifs aux jeunes filles qui viennent en Belgique en vue d'approfondir leurs connaissances linguistiques et de parfaire leur culture personnelle et qui sont logées et nourries en échange de certains services d'ordre ménager ne sont accordés qu'à la condition que les intéressées :

1° soient âgées de seize à trente ans;

2° prennent l'engagement :

a) de n'occuper en Belgique aucun autre emploi que celui auquel se réfère la demande;

b) à l'expiration du permis du travail, de n'occuper aucun emploi et de quitter le territoire.

La durée de validité de l'autorisation d'occupation et du permis de travail relatifs à ces personnes ne peut excéder un an. Elle ne peut être prolongée. »

Dans des cas justifiés, le Ministre qui a l'emploi dans ses attributions peut déroger aux dispositions du présent article pour des raisons d'ordre économique ou social.

Les chiffres pour la Flandre sont les suivants :

feit dat ook zonder beïnvloeding, het systeem perfect manipuleerbaar was.

Enige aandacht moet besteed worden aan de « au-pair » arbeidskaarten. Au-pair-vergunningen worden geregeld door artikel 18 van het koninklijk besluit van 6 september 1967 betreffende de voorwaarden van toekenning en uitreiking van de arbeidsvergunning en arbeidskaarten van werknemers van vreemde nationaliteit :

« Art. 18

De arbeidsvergunning en de arbeidskaart die betrekking hebben op meisjes die naar België komen met het doel hun taalkennis te verrijken en hun persoonlijke vorming te verbeteren en die kost en inwoning genieten in ruil voor zekere huishoudelijke werkzaamheden, worden slechts toegekend op voorwaarden dat de betrokkenen :

1° een leeftijd van zestien tot dertig jaar hebben;

2° de verbintenis aangaan :

a) in België geen andere dienstbetrekking te bekleden dan deze vermeld in de aanvraag;

b) bij verstrijking van de arbeidskaart geen andere dienstbetrekking te bekleden en het land te verlaten.

De geldigheidsduur van de arbeidsvergunning en van de arbeidskaart betreffende deze personen mag één jaar niet overschrijden. Zij mag niet verlengd worden. »

In gerechtvaardigde gevallen kan de minister, tot wiens bevoegdheid de tewerkstelling behoort, om economische of sociale redenen van de bepalingen van dit artikel afwijken.

In cijfers uitgedrukt gaat het voor Vlaanderen om volgende aantallen :

Année — Jaar	1989	1990	1991	1992	1993 (1 ^{er} octobre 1993) — 1993 (1 oktober 1993)
Au pair. — Au-pairs	25	42	63	74	83

On constate donc une certaine augmentation du nombre des jeunes filles « au pair ». Celles-ci sont surtout originaires de Pologne, d'Asie, de Hongrie et de Tchécoslovaquie. La concentration est la plus forte dans le Brabant flamand.

En Wallonie, 92 permis de travail « au pair » ont été accordés en 1992 et 141 en 1993.

Le but du système « au pair » est de permettre à des jeunes filles d'approfondir leurs connaissances linguistiques et de parfaire leur culture personnelle. L'administration a déjà proposé de supprimer le système « au pair », étant donné qu'il y a suffisamment

Er is sprake van een zekere stijging. De au-pairs zijn hoofdzakelijk afkomstig uit Polen, Azië, Hongarije, Tsjechoslowakije. De grootste concentratie doet zich voor in Vlaams Brabant.

In Wallonië zijn in 1992 92 en in 1993 141 au pairs toegekend.

De bedoeling van het au-pair-stelsel is de verbetering van de taalkennis en de persoonlijke vorming. Door de administratie is reeds het voorstel geopperd om het stelsel van de au-pairs af te schaffen, omdat er voldoende andere instrumenten en middelen zijn

d'autres instruments et moyens de parfaire ses connaissances linguistiques et sa culture personnelle, sans effectuer des services ménagers.

La Commission ne dispose pas de données permettant d'établir que le système "au pair" est un instrument de la traite des êtres humains.

Il faut cependant noter que ce système n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune évaluation, même si le nombre de jeunes filles au pair a augmenté (l'augmentation n'est toutefois pas excessive).

III.4. L'Office des étrangers et l'asile politique

Un certain nombre de femmes aboutissent dans le milieu de la prostitution sous le statut de candidat réfugié politique par le biais d'un réseau organisé.

Il s'agit plus spécialement des prostituées ghanéennes et nigérianes, qui travaillent essentiellement à Anvers, Liège et Gand.

Certaines demandeuses d'asile d'origine zaïroise aboutissent également dans le milieu de la prostitution, mais il semble qu'elles y soient moins fréquemment amenées par une filière organisée.

Souvent, les Ghanéennes et les Nigérianes sont acheminées vers notre pays par des filières qui ont des ramifications dans plusieurs pays d'Europe occidentale et qui sont dirigées à partir des pays d'origine.

À leur arrivée, ces femmes disposent de toutes les informations et adresses utiles, de sorte qu'elles peuvent être immédiatement enrôlées dans le milieu. Il est souvent fait usage de documents falsifiés.

Le problème des prostituées africaines qui séjournent dans notre pays en qualité de réfugiée politique avait déjà été signalé au Commissariat général pour les réfugiés en 1988-1989 par la BSR du district Anvers, qui avait alors transmis une liste comportant le nom de 85 prostituées ghanéennes ayant le statut de réfugiée politique.

Dans une note de la BSR d'Anvers du 29 août 1988, l'attention était attirée sur la situation confuse qui prévalait sur le terrain : « les femmes travaillent à des prix défiant toute concurrence (le prix ordinaire demandé par une Ghanéenne est de 500 francs, certaines travailleraient pour 100 francs, voire même pour 20 francs la passe), il n'est pas du tout certain qu'elles utilisent régulièrement des préservatifs, les conditions d'hygiène sont douteuses et présentent un danger pour la santé publique ».

Le 15 novembre 1991, le bourgmestre d'Anvers a transmis au ministre de la Justice le nom de 97 prostituées africaines.

Il s'est avéré, après enquête, qu'une demande d'asile était en cours d'examen pour 35 femmes et qu'une décision définitive avait déjà été prise pour 51 d'entre elles, aucune n'ayant obtenu la reconnaissance de la qualité de réfugiée.

En janvier 1993, il s'est avéré que des 171 prostituées africaines qui avaient été identifiées par la

om de talenkennis en de algemene vorming te vergroten, zonder huishoudelijke tewerkstelling.

De Commissie beschikt niet over gegevens dat het au pair stelsel gebruikt wordt als mensenhandel.

Wel is belangrijk dat, ondanks een verhoging van de aantallen (zij het niet excessief) nog geen evaluatie is gebeurd.

III.4. De dienst Vreemdelingenzaken en het politiek asiel

Een aantal vrouwen komen via een georganiseerd systeem onder het statuut van kandidaat-politiek vluchtelingen in de prostitutie terecht.

Het gaat hier meer bepaald om Ghanese en Nigeriaanse prostituées, in hoofdzaak in Antwerpen, Luik en Gent.

Sommige Zairese asielzoeksters komen ook in de prostitutie terecht, maar dit lijkt minder via een georganiseerd systeem te gebeuren.

De invoer van Ghanese en Nigeriaanse vrouwen gebeurt in een groot aantal gevallen via filières waarvan vertakkingen bestaan in diverse Westeuropese landen en die gedirigeerd worden vanuit de herkomstlanden.

Bij aankomst beschikken deze vrouwen over alle nodige informatie en contactadressen waardoor ze onmiddellijk in het milieu kunnen ingeschakeld worden. Dikwijls wordt gebruik gemaakt van vervalste documenten.

Het probleem van de Afrikaanse prostituées die via het statuut van politiek vluchteling in ons land verblijven werd reeds in 1988-1989 door de BOB van het distrikt Antwerpen gesignaleerd aan het Commissariaat-Generaal voor de vluchtelingen, waarbij een lijst van 85 Ghanese prostituées met het statuut van politiek vluchteling werd doorgegeven.

In een info-nota van 29 augustus 1988 van de Antwerpse BOB werd gewezen op de onoverzichtelijke situatie op dit vlak : « de vrouwen werken tegen dumpingprijzen (de gewone Ghanese prijs is 500 frank, sommigen zouden werken tegen 100 frank en zelfs tegen 20 frank per beurt), er wordt getwijfeld of er regelmatig condoomgebruik is, er wordt gewezen op de onhygiënische omstandigheden en op het gevaar voor de volksgezondheid ».

Op 15 november 1991 werden door de burgemeester van Antwerpen aan de minister van Justitie 97 namen van Afrikaanse prostituées doorgegeven.

Na onderzoek bleek dat voor 35 vrouwen een asielaanvraag in behandeling was en voor 51 aanvragen reeds een definitieve beslissing was genomen, waarbij geen enkel geval had geleid tot erkenning.

In januari 1993 bleek dat van de 171 Afrikaanse prostituées die door de Antwerpse BOB werden geï-

BSR d'Anvers, 111 étaient connues du Commissariat général : 60 demandes d'asile étaient encore en cours d'examen et 51 demandes avaient été rejetées définitivement.

A la suite de cette situation, le Commissariat général a élaboré une stratégie de traitement prioritaire de ces cas de prostitution, ce qui a permis de clôturer ces dossiers plus rapidement que ceux qui concernaient d'autres nationalités. Cette stratégie a déjà permis de réduire le nombre de demandes : alors qu'en 1988, les demandeurs d'asile ghanéens représentaient 25 % du nombre total de demandeurs d'asile, ils n'en représentaient plus que 4 % en 1993.

En ce qui concerne la politique de renvoi, ce n'est pas le Ghana qui pose problème, mais bien le Nigéria. Des négociations sont actuellement menées avec le Nigéria afin de faciliter la délivrance des documents lors de l'expulsion.

La politique de renvoi est toutefois globalement peu efficace : lors d'un constat de séjour illégal, la prostituée est incarcérée pour un temps mais rentre ensuite dans la clandestinité.

Il n'est guère aisé d'apporter une solution politique et sociale appropriée à ce problème. Il s'agit manifestement en l'occurrence de filières organisées qui utilisent l'exploitation sexuelle des femmes à des fins lucratives en abusant de la procédure d'asile.

La manière dont le Commissariat général aborde ce problème est certainement efficace mais implique une certaine discrimination.

Une approche administrative présente en outre toujours l'inconvénient de viser au premier chef les femmes et seulement de manière indirecte les filières. Il n'est pas non plus évident d'aborder ce problème sur le plan policier.

En raison de l'inaccessibilité du milieu et du refus des femmes de porter plainte contre leur souteneur, les services de police et les parquets ne sont guère enclins à s'attaquer sérieusement à ces filières. Le dossier bruxellois constitue une exception à cette règle.

Une approche efficace de ce secteur doit être fondée sur une préparation sérieuse, des observations préalables approfondies et une coordination avec les services de police étrangers. Les actions administratives et policières devront aller de pair.

L'Office des étrangers est, bien entendu, lui aussi un important instrument dans le cadre de la répression de la traite des êtres humains, ou du moins devrait-il l'être. De nombreux témoins se sont montrés très critiques quant à l'efficacité, la cohérence et la rapidité de l'Office. Celui-ci reconnaît d'ailleurs implicitement ces critiques. Il ressort clairement d'une note interne que le service est uniquement en mesure de décider au cas par cas, sans pouvoir comprendre les mécanismes structurels qui sous-tendent les centaines de demandes. On y dénonce le manque chronique d'effectifs, les carences de la législation, l'absence d'informatique, l'absence totale de statistique. Ces problèmes devraient être résolus petit à

identifié, er 111 bekend waren bij het Commissariaat-Generaal : 60 asielaanvragen waren nog in behandeling en 51 aanvragen waren definitief afgewezen.

Tengevolge van deze situatie werd door het Commissariaat-Generaal een strategie van voorrangsbehandeling voor dergelijke prostitutiegevallen ingevoerd, waardoor hun dossiers vlugger afgewerkt worden dan voor andere nationaliteiten. Dit heeft reeds geleid tot een daling van het aantal aanvragen : in 1988 vormden de Ghanese asielaanvragen 25 % van het totale aantal, in 1993 is dit nog 4 %.

Inzake het terugwijzingsbeleid zijn er geen problemen met Ghana, wel met Nigeria. Momenteel worden onderhandelingen gevoerd met Nigeria om de aflevering van de dokumenten bij uitwijzing gemakkelijker te laten verlopen.

Algemeen gezien echter is het terugwijzigingsbeleid weinig effectief : bij vaststelling van illegaal verblijf, wordt de prostituée een tijd in de gevangenis gestopt en verdwijnt ze daarna weer in de illegaliteit.

Een politiek en sociaal verantwoord antwoord bieden op dit probleem is niet eenvoudig. Het gaat hier duidelijk om georganiseerde filières die via misbruik van de asielprocedure de seksuele uitbuiting van vrouwen gebruiken om geld te verdienen.

De manier waarop door het Commissariaat-Generaal dit probleem wordt aangepakt, heeft zeker enig effect maar houdt ook een zekere discriminatie in.

Bovendien heeft een administratieve aanpak altijd het nadeel dat in de eerste plaats de vrouwen en pas indirect de filières geviséerd worden. Ook een politionele aanpak is niet evident.

Omwille van de ontoegankelijkheid van het milieu en de weigering van de vrouwen om klacht neer te leggen tegen hun pooiers blijkt er weinig enthousiasme te bestaan bij politiediensten en parketten om deze filières grondig aan te pakken. Het Brusselse dossier ter zake bevestigt als uitzondering de regel.

Een efficiënte aanpak van deze sector zal moeten gebaseerd zijn op een uitgebreide voorbereidingsfase, grondige voorafgaande observaties, een gecoördineerde aanpak met buitenlandse politiediensten. Administratieve en politionele acties zullen samen moeten gaan.

Uiteraard is ook de Dienst Vreemdelingenzaken een belangrijk administratief werkmiddel in de strijd tegen de mensenhandel. Of zou dat moeten zijn. Een groot aantal getuigen hebben m.b.t. de Dienst Vreemdelingenzaken zware kritiek geuit wat de efficiëntie, de coherentie en de snelheid betreft. De kritiek wordt impliciet door de dienst zelf ook erkend. In een interne nota wordt duidelijk gesteld dat de dienst enkel instaat om dossier per dossier te beslissen zonder inzicht te verwerven in de structurele mechanismen die achter de honderden vragen schuil gaan. Er wordt gewezen op chronisch personeelstekort, een gebrekkige wetgeving, afwezigheid van informatica, totaal gebrek aan statistieken. Deze

petit, mais jusqu'à présent le fonctionnement du service est encore loin d'être optimal en ce qui concerne l'efficacité de la compréhension du phénomène. La Commission d'enquête estime que les instruments dont dispose l'autorité centrale pour maîtriser les flux de migration sont déficients. La création d'une cellule centrale à la gendarmerie, à laquelle l'Office des étrangers apporte une collaboration structurelle, n'est qu'un premier pas.

Force est toutefois de constater que la collaboration de l'Office des étrangers, dans le cadre de l'accueil des victimes, s'est nettement améliorée depuis quelque temps et le service semble donner désormais satisfaction à tous les intéressés.

III.5. Nécessité d'une collaboration et d'une coordination

De nombreux acteurs interviennent dans le domaine administratif. La mise en place d'une collaboration et d'une coordination poussées ne constitue donc pas un luxe. Par le passé, un système consistant à demander chaque fois un permis dans une autre région avait été mis sur pied, afin de contourner l'obstacle constitué par la durée limitée des permis de travail. En séjournant trois mois par an dans un pays limitrophe, il était ainsi possible d'assurer une présence permanente en Belgique. L'absence d'échange d'informations a permis la mise en place de ce « carrousel ». En ce qui concerne la collaboration, il faut citer la Conférence interministérielle à la politique des immigrés, la cellule centrale de la gendarmerie, les contacts réguliers entre le ministère fédéral de l'Emploi et du Travail et les services régionaux.

La loi spéciale prévoit qu'un accord de coopération sur l'emploi de travailleurs étrangers doit être conclu entre l'autorité fédérale et les régions, mais aucune initiative n'a encore été prise en la matière.

En ce qui concerne le contrôle, un protocole d'accord de coopération entre le pouvoir fédéral et les régions a été mis en préparation après la conclusion, le 30 juillet 1993, d'un protocole de coopération entre les différents services d'inspection fédéraux, bien que la loi spéciale ne prévoie aucune obligation sur ce plan.

III.6. Constatations générales

Ainsi qu'il a déjà été souligné, ces constatations ne préjugent pas des résultats des diverses instructions judiciaires.

1. Une réglementation complexe qui engendre des abus

Force est d'abord de constater que la réglementation est relativement complexe et que des conseillers professionnels en abusent. Bon nombre des « abus » constatés reposent sur l'exploitation ponctuelle des

euvels worden beetje bij beetje verholpen, zo wordt gezegd, maar dit leidt nog niet tot een goed draaiende en met inzicht werkende dienst. Het is voor de onderzoekscommissie duidelijk dat de centrale overheid zich voor het beheersen van de migratiestromen maar over een gebrekkig overheidsapparaat beschikt. De creatie van een centrale cel bij de rijkswacht waar de Dienst Vreemdelingenzaken structureel aan meewerkt is maar een eerste stap.

Wel wordt duidelijk gesteld dat de medewerking van de dienst vreemdelingenzaken aan de opvang van slachtoffers, sinds enige tijd duidelijk verbeterd blijkt te zijn en nu tot ieders voldoening functioneert.

III.5. Noodzaak aan samenwerking en coördinatie

In het administratief domein vertoeven veel actoren. Een doorgedreven samenwerking is dus geen luxe. In het verleden was er een duidelijk systeem op poten gezet waarbij de beperkte duur van de arbeidskaarten (3 maand) werd omzeild door telkens bij een ander gewest zo'n kaart op te vragen. Mits een verblijf van drie maand in een omringend land per jaar, kan op die manier een permanente aanwezigheid verzekerd worden. Het gebrek aan gegevensuitwisseling heeft die carrousel mogelijk gemaakt. Wat de samenwerking betreft, moet verwezen worden naar de Interministeriële conferentie voor migrantenbeleid, de samenwerking rond de centrale cel van de rijkswacht, de regelmatige contacten tussen arbeid en tewerkstelling en de gewestelijke diensten.

De bijzondere wet voorziet dat tussen de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers moet gesloten worden. Ter zake is nog geen initiatief genomen.

Wat de controle betreft is, nadat op 30 juli 1993 een samenwerkingsprotocol tussen de verschillende federale inspectiediensten werd gesloten, wel een samenwerkingsakkoord (protocol tussen de federale overheid en de gewesten) in de maak alhoewel hiervoor in de bijzondere wet geen verplichting bestaat.

III.6. Algemene vaststellingen

Zoals aangegeven gelden deze vaststellingen onder voorbehoud van de resultaten van de diverse gerechtelijke onderzoeken.

1. Een tot misbruiken leidende complexe regelgeving

In de eerste plaats kan niet naast de vaststelling gekeken worden dat de regelgeving vrij complex is en door professionele raadgevers is misbruikt. Veel van de vastgestelde « misbruiken » berusten op het punc-

dispositions légales par les demandeurs. Ces demandeurs ont en face d'eux des fonctionnaires qui ont moins de moyens, qui ne peuvent pas se défendre sur le plan juridique, qui ne disposent pas de l'équipement efficace et nécessaire (ils ne disposent par exemple pas de fichier informatique contenant les permis de travail délivrés) et qui n'étaient peut-être pas intéressés par le problème. On ne sait pas exactement si d'aucuns ont bénéficié de petites ou de grandes « faveurs », mais même sans ces faveurs, il était en tout cas possible d'utiliser la législation pour développer la traite des êtres humains.

2. *Une seule personne responsable*

Force est par ailleurs de constater que nombre de ces dossiers sont traités par une seule et même personne, qui prend aussi la décision finale. Il est dès lors plus facile d'exercer sur elle des pressions, et pour elle, il est plus difficile de résister à ces pressions. Il serait donc préférable d'instaurer une responsabilité collective.

3. *Lenteur de la réaction*

Les services administratifs n'ont pas été en mesure de réagir rapidement et efficacement à cette situation. Il est certes apparu rapidement qu'un problème se posait mais il a fallu attendre trop longtemps pour que l'on tente d'y remédier (interruption de la délivrance des permis de travail en 1992, nouvelle réglementation en 1993, cellule centrale en 1993, désignation d'un fonctionnaire spécial pour les victimes en 1993, renforcement de l'Office des étrangers et du Commissariat général aux réfugiés en 1993).

4. *Aucune auto-évaluation*

En outre, il n'y a aucune auto-évaluation. L'Office des étrangers déclare lui-même que jusqu'il y a peu, il ne pouvait que traiter les dossiers, sans arrêter de lignes de conduite générales ni, *a fortiori*, élaborer une politique. L'établissement de statistiques est une nouveauté.

5. *De nouveaux abus possibles*

Les mêmes manquements peuvent encore se répéter à l'heure actuelle. Ainsi, il ressort de l'analyse que l'on constate une certaine augmentation du nombre des permis « au pair ». Rien ne permet de conclure dès à présent qu'il y a de nouveau des abus. Rien n'est prévu sur le plan de l'analyse du phénomène, des contacts réguliers entre l'administration et les jeunes filles « au pair » ou de la mise en place d'un autre mécanisme de contrôle. Un abus éventuel ne sera révélé que de manière accidentelle et non structurelle. D'une manière plus générale, il n'existe pratiquement aucun service d'inspection qui s'assure que le permis a été délivré à juste titre.

tueel uitbuiten van de wettelijke bepalingen van de verzoekers. Tegenover deze verzoekers staan ambtenaren die minder mogelijkheden hebben, juridisch geen sterk verweer kunnen laten gelden, materieel niet geëquipeerd (bijvoorbeeld geen computerbestand van de uitgereikte arbeidskaarten) en mogelijk ook niet bepaald geïnteresseerd waren. Of daartoe beroep gedaan is op kleine of grote « gunsten » is niet duidelijk. In elk geval was het ook zonder die gunsten mogelijk de wetgeving te gebruiken voor de uitbouw van de mensenhandel.

2. *Eén verantwoordelijke persoon*

Vast staat ook dat veel van deze dossiers worden behandeld door één persoon die ook beslist. De mogelijkheid tot beïnvloeding wordt dan natuurlijk groter, maar ook het verweer tegen vermoede beïnvloeding is moeilijker. Een meer collectieve verantwoordelijkheid zou beter zijn.

3. *Traagheid van de reactie*

De administratieve diensten zijn niet bij machte gebleken, vlug en efficiënt op de situatie in te spelen. Weliswaar is vrij vlug duidelijk geworden dat zich een probleem stelde, maar uiteindelijk is maar laat-tijdig iets aan het probleem gedaan (in 1992 de stop van arbeidskaarten, in 1993 de nieuwe reglementering, de centrale cel in 1993, de specifieke ambtenaar voor slachtoffers in 1993, de versterking van de dienst vreemdelingenzaken en het commissariaat generaal voor de vluchtelingen in 1993).

4. *Gebrek aan zelfevaluatie*

Bovendien ontbreekt een zelfevaluatie. De dienst vreemdelingenzaken zegt zelf dat ze tot voor kort enkel de dossiers konden verhandelen, geen algemene lijnen vaststellen, laat staan een beleid uitstippelen. Statistieken zijn een recent gegeven.

5. *Mogelijkheid van nieuwe misbruiken*

Dezelfde tekortkomingen kunnen ook nu nog ontstaan. Zo blijkt uit de analyse een zekere stijging van het aantal au pair-vergunningen. Niets laat toe nu reeds te besluiten dat meer misbruiken te ontdekken vallen. Een analyse van het fenomeen, een geregeld contact tussen de administratie en de au pairs, of andere controlemechanismen zijn niet voorzien. Ook zal een eventueel misbruik dus niet structureel, maar accidenteel aan het licht komen, als het zich ooit voordoet, natuurlijk. Meer in het algemeen zijn er quasi geen inspectiediensten die de afgeleverde vergunningen op hun waarachtigheid controleren.

6. Des documents faciles à falsifier

Force est enfin de constater que les différents documents présentent de nombreux inconvénients, et ce à deux égards :

1° la multitude des documents les rend difficilement accessibles aux services de police;

2° ils sont facilement falsifiables. Il est apparu à plusieurs reprises que le trafic de documents falsifiés constitue une composante essentielle de la traite des êtres humains, parce que leur utilisation permet de neutraliser assez facilement tout contrôle.

IV. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS

La Commission a procédé à plusieurs auditions de témoins dans le but de se faire une idée plus précise du contexte international dans lequel s'inscrit la traite des êtres humains.

La République dominicaine constitue, à cet égard, un exemple significatif. Le nombre de visas délivrés annuellement a évolué comme suit :

1988 : 500;
1989 : 1 028;
1990 : 1 464;
1991 : 413;
1992 : 567.

L'ambassadeur responsable pour cette région du monde y dépeint la situation comme suit : « La misère y est très grande; dans les années 1990-1991, la croissance économique a été négative; actuellement, les choses vont un peu mieux. Généralement, les hommes abandonnent leur femme lorsqu'elle a un ou deux enfants. Cette femme doit alors nourrir et élever ses enfants toute seule ».

La Commission a recueilli des éléments d'information similaires concernant les Philippines. Au cours des vingt dernières années, l'économie philippine a connu une récession considérable. Alors qu'elle figurait dans le groupe de tête des économies asiatiques, elle est actuellement à la traîne. La fermeture de la base américaine a aggravé la situation — y compris dans le domaine de la prostitution. Ce contexte provoque des situations dramatiques dans le pays. De nouveau, ce sont les femmes qui constituent le maillon le plus faible. Un témoin a notamment raconté l'histoire d'une femme qui avait dû se présenter le buste nu pour obtenir un emploi dans une fabrique de puces informatiques.

Si nous faisons état de ces éléments, c'est pour bien montrer que les femmes n'ont pas le choix entre l'accomplissement d'un travail honnête, mais mal payé, chez elles et l'exercice d'une activité dégradante, mais (espèrent-elles) lucrative dans nos pays. Dans leur pays également, le travail est souvent inhumain.

Cette constatation concorde avec la note « Haarlemmerolie » rédigée par les autorités néerlandaises. Cette note formule de nombreuses réserves quant à

6. Gemakkelijk te vervalsen documenten

Ten slotte is het een algemene vaststelling dat de verschillende documenten talloze nadelen vertonen en dit in twee opzichten :

1° de verscheidenheid van documenten maakt de toegankelijkheid ervan voor de respectieve politiediensten zeer moeilijk;

2° de vervalsbaarheid ervan is zeer hoog. herhaaldelijk is gebleken dat een handel in vervalste stukken een essentieel onderdeel is van de mensenhandel omdat op die manier elke controle op relatief gemakkelijke manier wordt uitgeschakeld.

IV. — DE INTERNATIONALE CONTEXT VAN DE MENSENHANDEL

De Commissie heeft verschillende getuigen gehoord die een beter beeld moesten geven van de internationale achtergrond van de mensenhandel.

Relevant voorbeeld is zeker de Dominicaanse Republiek. Het aantal uitgereikte visa per jaar ziet er als volgt uit :

1988 : 500;
1989 : 1 028;
1990 : 1 464;
1991 : 413;
1992 : 567.

De ambassadeur, verantwoordelijk voor deze regio, stelt het als volgt : « De miserie is zeer groot; de economische groei is een tijd lang in de jaren 1990 en 1991 negatief geweest, nu gaat het iets beter. Het is meestal zo dat mannen hun vrouw verlaten, wanneer ze één of twee kinderen hebben. Die vrouw moet die kinderen dan alleen voeden en opvoeden ».

Ook met betrekking tot de Filipijnen zijn gelijkaardige elementen verschaft. De Filipijnse economie is er de laatste twintig jaar enorm op achteruitgegaan. Van de top in de Aziatische economie zijn ze in de staartgroep terechtgekomen. Het sluiten van de Amerikaanse basis heeft deze situatie — ook voor de prostitutie — nog verscherpt. Dit leidt ter plaatse tot schrijnende toestanden. Daarbij zijn de vrouwen opnieuw de zwakste schakel. Zo vertelde een getuige het wedervaren van een vrouw die, om aangenomen te worden in een chipsfabriek, zich met ontbloot bovenlijf moest aanbieden.

Dit alles om toch duidelijk voor ogen te brengen dat de vrouwen niet de keuze hebben tussen een eerlijk, maar slecht betaalde job thuis en een onmenselijke maar (zo hopen zij) wel opbrengende bezigheid hier. Ook thuis is de tewerkstelling vaak onmenselijk.

Die vaststelling stemt overeen met de door de Nederlandse overheid opgestelde nota « Haarlemmerolie ». Deze nota plaatst heel wat vraagtekens bij

l'efficacité des actions entreprises par les ambassades des pays d'Europe occidentale afin de dissuader les populations locales d'émigrer. Beaucoup de ces campagnes ont l'effet inverse, étant donné qu'elles focalisent l'attention sur la possibilité d'émigrer. La Commission émet un avis nuancé sur ce point : beaucoup dépend de la personne par qui et de la manière dont l'information est donnée. Elle considère, dans ses recommandations, que les ONG peuvent jouer un rôle important dans ce domaine.

La Commission tient également à émettre de sérieuses réserves en ce qui concerne l'aide des autorités locales. Ce n'est pas sans raison que les devises provenant de l'exportation de main-d'oeuvre philippine représentent la deuxième source de revenus du pays. Outre qu'elle réduit considérablement la tension sur le marché du travail dans le pays d'origine, l'émigration représente une source essentielle de revenus pour les pouvoirs publics qui sont aux prises avec de graves difficultés financières.

La situation n'est pas nécessairement identique dans d'autres pays. Même si elle ne procure pas de rentrées directes de devises, l'exportation d'êtres humains constitue souvent la seule solution pour faire face aux problèmes économiques. Enfin, l'attitude des pays occidentaux est parfois ambiguë. Il arrive qu'ils se montrent plus souples en ce qui concerne le visa lorsque le vol est assuré par une compagnie aérienne nationale.

Nous en arrivons ainsi au problème du contrôle de la délivrance des visas. Il convient à cet égard d'examiner l'accusation qui a été formulée dans le livre de Chris De Stoop à l'encontre du Consul honoraire Don Periche.

Les données qui ont été transmises à la commission contredisent plutôt la thèse de C. De Stoop. Ainsi qu'il a déjà été souligné, le nombre de demandes de visa émanant de la République dominicaine a augmenté très rapidement en 1989. Le 22 mai 1989, l'ambassade de Belgique à Kingston (qui était compétente à l'époque pour la République dominicaine) informa le ministre des Affaires étrangères de cette augmentation qu'il imputait à l'activité de réseaux.

La source de cette information était le consul honoraire Don Periche lui-même.

La lettre fut envoyée au ministre de la Justice (Office des étrangers). Bien que cette lettre n'eût suscité aucune réaction officielle, la coopération entre ces deux services se renforça.

En février 1990, Don Periche et l'ambassadeur de Belgique firent de nouvelles propositions. En mars 1990, le ministre des Affaires étrangères prit des mesures complémentaires vis-à-vis des jeunes femmes qui demandaient un visa.

En septembre 1990, cette matière a été confiée à la compétence de l'ambassadeur de Belgique à Caracas. Ce dernier a immédiatement réagi. Le 13 septembre 1990, il constate que le nombre de demandes de visa émanant de jeunes Dominicaines reste étonnamment

de l'efficacité van afdringsacties door de West-Europese ambassades tot de plaatselijke bevolking. Veel van deze campagnes zijn eerder contraproductief in die zin dat ze extra de aandacht op de mogelijkheid tot emigratie vestigen. Toch is de Commissie in deze genuanceerd. Veel hangt af van wie en hoe de informatie wordt gegeven. Bij de aanbevelingen wordt er vanuit gegaan dat de NGO's hier een belangrijke rol te spelen hebben.

Ook wat de hulp van de plaatselijke overheid betreft, wil de Commissie ernstige twijfels uiten. Niet voor niks zijn de deviezen die voortkomen uit de export van Filipijnse arbeidskrachten de tweede belangrijkste inkomstencategorie van de overheid. Niet alleen is het verlaten van het land door deze mensen een belangrijke vermindering van de spanning op de lokale arbeidsmarkt, het is voor de financieel noodlijdende overheid een essentiële inkomstenbron.

De situatie in andere landen is niet noodzakelijk eender. Maar ook zonder een directe deviezenstroom is de uitvoer van mensen vaak de enige oplossing om de economische problemen te overleven. Ten slotte is de houding van de Westerse landen soms dubbelzinnig. De houding ten opzichte van visa, als een nationale luchtvaartmaatschappij de vlucht verzorgt, durft nogal eens soepeler te zijn.

Daarmee komen we bij de problemen met betrekking tot de controle op de uitreiking van de visa. Ter zake is het nuttig de aantijging die in het boek van C. De Stoop ten opzichte van ere-consul Don Periche werd geuit, te onderzoeken.

De gegevens die aan de commissie werden bezorgd, spreken de stelling van C. Destoop eerder tegen. Zoals reeds aangewezen, steeg het aantal visumaanvragen vanuit de Dominicaanse Republiek naar België in 1989 zeer snel. Op 22 mei 1989 echter bracht de Belgische Ambassade te Kingston (toen bevoegd voor de Dominicaanse Republiek) de Minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte van de stijgende activiteit, waar hij netwerken voor verantwoordelijk achtte.

De bron van deze informatie was de ereconsul, Don Periche zelf.

De brief werd aan de minister van Justitie gestuurd (Dienst Vreemdelingenzaken), alhoewel er geen officiële reactie kwam was er een nauwere samenwerking tussen beide diensten.

In februari 1990 werden nieuwe voorstellen gedaan vanwege Don Periche en de Belgische ambassadeur. In maart 1990 werden vanwege de minister van Buitenlandse Zaken bijkomende maatregelen ten opzichte van jongere vrouwen die een visa vragen, uitgevaardigd.

In september 1990 werd de Belgische ambassadeur te Caracas bevoegd. Hij reageerde onmiddellijk. Hij stelde op 13 september 1990 vast dat het aantal visumaanvragen van jonge Dominicaanse vrouwen ongevoelbaar hoog bleef en dat de richtlijnen strenger

élevé et que les directives doivent être appliquées avec plus de rigueur. L'ambassadeur décide de traiter lui-même tous les dossiers douteux (chaque fois après avoir pris l'avis de Don Periche). Le ministre des Affaires étrangères se rallie (le 30 novembre 1990) à cette analyse et demande que les directives soient scrupuleusement observées. Le nombre de visas tombe de 1464 en 1990 à 413 en 1991 !

Il ressort de ce résumé succinct que Don Periche a réagi relativement vite, mais que sa réaction n'était pas très adéquate. Ce que l'ambassadeur a fait en septembre 1990, Don Periche aurait pu le faire lui-même. L'ambassadeur, qui a examiné cette affaire en 1993, souligne toutefois que le nombre de visas avait déjà fortement baissé en avril 1990. Le fait qu'il n'y a pas eu d'ambassadeur pendant une certaine période constitue une circonstance atténuante supplémentaire.

Don Periche est effectivement gérant d'une agence de voyages qui est située dans le consultat (il n'est absolument pas exceptionnel que le consul installe son consulat dans son entreprise), mais le fait que Don Periche aurait eu intérêt, vis-à-vis de sa société, à délivrer un nombre élevé de visas doit être fortement relativisé. La représentante du mouvement féminin reçue par la commission semble également mettre en doute les soupçons qui pèsent sur Don Periche. La commission a toutefois constaté avec étonnement que l'enquête sur les accusations qui avaient été portées contre Don Periche. La commission a toutefois constaté avec étonnement que l'enquête sur les accusations qui avaient été portées contre Don Periche n'a démarré que le 29 septembre 1993 ! Par ailleurs, le dossier d'instruction ne contient pas la correspondance avec les Pays-Bas qui confirme grosso modo nos conclusions, mais il confirme l'existence d'intermédiaires rémunérés et attribue l'augmentation du nombre de visas, non à la crise économique, mais au caractère plus rigoureux de la politique des Pays-Bas.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que les postes diplomatiques ont réagi rapidement, mais nous devons toutefois constater qu'il est probable que quelque 1 500 femmes aient néanmoins été victimes des circuits de traite des êtres humains vers la Belgique.

Toujours en ce qui concerne le volet international, il convient d'attirer l'attention sur la pratique des visas de transit. Le visa de transit est délivré notamment lorsqu'un voyage est (doit être) interrompu et qu'un séjour d'une durée limitée dans le pays de transit, en général l'aéroport, est dès lors nécessaire. Des étrangers peuvent ainsi entrer dans le pays et disparaître ensuite dans la clandestinité par des itinéraires bien étudiés. Il n'a pas encore été établi si le contrôle de ces visas de transit pourra être renforcé dans le cadre de la législation existante.

moeten worden toegepast. De ambassadeur nam de beslissing alle twijfelachtige dossiers telkens (na advies van Don Periche) zelf te behandelen. De minister van Buitenlandse Zaken volgde (op 30 november 1990) deze analyse en vroeg dat de richtlijnen scrupuleus gevolgd zouden worden. Van 1464 visa in 1990 zakte het aantal tot 413 in 1991 !

Uit deze korte samenvatting blijkt zowel dat Don Periche vrij vlug gereageerd heeft, maar anderzijds ook dat zijn reactie niet erg adequaat was. Wat de ambassadeur in september 1990 deed, kon ook Don Periche gedaan hebben. De ambassadeur die in 1993 deze zaak onderzocht, onderstreept wel dat het aantal visa al in april 1990 sterk daalde. Het feit dat er gedurende een zekere periode geen ambassadeur was, is een bijkomend verontschuldigend element.

Don Periche is wel degelijk beheerder van een reisbureau dat in hetzelfde gebouw als het consulaat gelegen is (het is geenszins een uitzondering dat de consul zijn consulaat in zijn bedrijf vestigt) maar het belang dat Don Periche via deze maatschappij in een hoog aantal visa had, wordt sterk gerelativeerd. Ook de door de Commissie gehoorde vertegenwoordigster van de vrouwenbeweging lijkt de vermoedens ten overstaan van Don Periche te betwijfelen. De commissie was wel verbaasd vast te stellen dat het onderzoek naar de aantijgingen ten opzichte van Don Periche maar op 29 september 1993 startte ! Bovendien bevindt zich in het onderzoeksdossier niet de correspondentie met Nederland die onze conclusies grosso modo bevestigen, maar wel het bestaan van betaalde tussenpersonen aanhalen en de stijging van het aantal visa niet aan de economische toestand toeschrijven, wel aan een strenger Nederlands beleid.

Al bij al kan dus wel gesteld worden dat de diplomatieke posten vlug reageerden, maar evenzeer moeten we vaststellen dat vermoedelijk toch zo'n 1500 vrouwen naar België verhandeld zijn.

Nog met betrekking tot het internationale luik moet de aandacht worden gevestigd op de praktijk van de transitvisa. Het transitvisum wordt o.a. afgeleverd in situaties waarbij een reis onderbroken (moet) word(t)(en) en derhalve een beperkt verblijf in het land van het tussenstation — meestal de luchthaven — noodzakelijk is. Via goed uitgekiende reisroutes kunnen op die manier vreemdelingen het land binnen komen en daarna in de illegaliteit verdwijnen. Er is enige onduidelijkheid over de mogelijkheid om binnen de bestaande wetgeving een scherper toezicht op deze transitvisum mogelijk te maken.

V. — L'ACCUEIL DES VICTIMES

V.1. Généralités

Les personnes qui sont victimes de la traite des êtres humains ont, tout comme les autres victimes, le droit d'être accueillies. En ce qui concerne spécifiquement la traite des êtres humains, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que les plaintes que les victimes déposent constituent un outil important.

Il n'est cependant pas réaliste de demander aux victimes de déposer plainte sans leur offrir la moindre protection.

Il importe donc de bien structurer l'accueil et ce, pour des raisons sociales et judiciaires. Enfin, il faut tenir compte de l'élément social. Nul ne niera que la traite des êtres humains constitue une plaie de notre civilisation. La société qui est confrontée à un tel phénomène a également une dette morale vis-à-vis des victimes. L'aide sociale ne permet d'acquitter qu'une partie de cette dette.

L'accueil des victimes comporte différents volets : le permis de séjour, le permis de travail, l'aide sociale (CPAS), l'aide au logement. Cet accueil est essentiellement assuré par des organisations privées.

Ce n'est que récemment que ces organisations ont bénéficié d'une plus grande attention (et également de plus de moyens) à la suite de l'intérêt porté par l'opinion publique et par le monde politique au problème de la traite des femmes. Ce sont en effet ces centres qui, les premiers, ont été confrontés à ce phénomène et qui l'ont signalé aux autorités ainsi qu'à l'opinion publique. Les objectifs diffèrent quelque peu d'une organisation à l'autre.

Si la plupart de ces initiatives visent essentiellement à aider les femmes qui souhaitent quitter le milieu, on peut néanmoins constater une autre approche du phénomène de la prostitution. Il y a par exemple Payoke (Anvers) qui lutte activement pour l'acceptation sociale de la prostitution et pour l'amélioration du statut des prostituées, alors que des organisations telles que le Nid (Bruxelles) combattent par tous les moyens possibles les pratiques de la prostitution.

Payoke est né en 1988 en tant que groupement de défense des intérêts des prostitué(e)s (hommes et femmes). Payoke se présente tant comme une organisation d'aide que comme un groupe d'action et un mouvement social.

Son action se subdivise en quatre projets :

— Payoke lui-même s'intéresse à diverses formes de prostitution.

L'objectif général est d'aider et de conseiller les prostituées actives. Il lutte également pour l'acceptation sociale de la prostitution et pour l'intégration des prostituées actives et des prostituées qui ont quitté le milieu.

V. — DE OPVANG VAN SLACHTOFFERS

V.1. Algemeen

Mensen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, hebben (net als alle andere slachtoffers overigens) recht op opvang. Specifiek wat de mensenhandel betreft stelt deze vraag zich des te meer omdat de klachten die slachtoffers indienen een belangrijk hulpmiddel zijn.

Vragen aan de slachtoffers dat ze klachten indienen zonder hen enige bescherming te geven is nochtans niet realistisch.

Kortom, om sociale én gerechtelijke redenen is het belangrijk de opvang goed te structureren. Ten slotte is er ook een maatschappelijk element. Niemand zal ontkennen dat de mensenhandel een smet werpt op onze beschaving. De maatschappij die met een dergelijk fenomeen geconfronteerd wordt heeft ook een morele schuld ten opzichte van de slachtoffers. Sociale opvang is maar een onderdeel van het opvangen van die schuld.

De opvang van slachtoffers omvat verschillende luiken: de verblijfsvergunning, de arbeidsvergunning, de sociale bijstand (OCMW), de huisvestingsopvang. Ze wordt vooral door privé-organisaties verzekerd.

Pas recent kregen deze organisaties meer aandacht (en ook meer middelen) naar aanleiding van de publieke en politieke belangstelling voor de problematiek van vrouwenhandel. Het waren immers deze centra die als eerste gekonfronteerd werden met dit fenomeen en dit ook signaleerden aan de overheid en de publieke opinie. De doelstellingen van deze organisaties zijn enigszins uiteenlopend.

Daar waar het helpen van vrouwen die uit het milieu willen stappen voor de meeste van deze initiatiefnemers een belangrijk werkterrein is, kan er toch een andere benadering van het prostitutie-gegeven op zich vastgesteld worden. Enerzijds is er bijvoorbeeld Payoke (Antwerpen) die zich actief inzet voor de maatschappelijke aanvaarding van prostitutie en voor de verbetering van het statuut van prostituées, terwijl anderzijds organisaties zoals Le Nid (Brussel) met alle mogelijke middelen prostitutiepraktijken bestrijden.

Payoke is in 1988 ontstaan als een belangenverdedigingsgroep voor prostitué(e)s (mannen en vrouwen). Payoke noemt zichzelf zowel hulpverleningsorganisatie, als aktiegroep en maatschappelijke beweging.

De werking is opgedeeld in 4 deelprojecten :

— Payoke zelf richt zich op diverse vormen van prostitutie.

De algemene doelstelling is hulp en advies geven aan actieve prostituées. Daarnaast werkt men ook aan de maatschappelijke acceptatie van prostitutie en streeft men naar integratie zowel van actieve prostituées als van stoppers.

Son action comprend également un projet de prévention sanitaire (MST et SIDA) et il veille également à la santé générale (physique, psychique et sociale). Des consultations médicales sont en outre organisées en collaboration avec des médecins généralistes.

L'action est basée, pour une large part, sur le travail sur le terrain et sur les contacts avec le voisinage.

— « *Stoppers* »

Cette action s'inscrit dans un projet VFIK et a pour objectif d'accompagner les hommes et les femmes qui souhaitent quitter le milieu de la prostitution.

Outre l'accompagnement concret de ces personnes, de nombreux contacts sont également établis avec les pouvoirs publics et des directives pratiques générales sont également édictées à l'intention de ceux et celles qui quittent le milieu.

— *Saralek*

Ce sous-groupe est axé spécifiquement sur la traite des êtres humains.

Il vise à accueillir et à aider les victimes de la traite des êtres humains, à sensibiliser l'opinion publique à ce problème, à tisser des réseaux de collaboration avec des instances officielles.

Saralek a également créé une maison d'accueil (Asmodee), où les victimes peuvent se réfugier, trouver le repos et une aide intensive.

— *Stratelis*

Cette action s'adresse aux jeunes marginaux du quartier du port et du quartier de la gare. L'action est axée surtout sur la prévention de la prostitution occasionnelle, de la petite criminalité, de la toxicomanie, etc... Elle comprend également un projet VFIK à l'intention des mineurs qui entrent en contact avec la prostitution.

A l'heure actuelle, neuf personnes rémunérées sont occupées dans le cadre de projets communaux, de subventions facultatives de la Région flamande et du statut des contractuels subventionnés. 17 volontaires sont également occupés.

Le centre d'accueil « le Mouvement du Nid » est né en 1980 et s'inspire du travail accompli par le père André-Marie Talvas, qui s'est préoccupé, au début de ce siècle, du sort des alcooliques et des prostituées à Paris.

Ce mouvement a pour principal objectif de lutter à long terme contre le phénomène de la prostitution en favorisant la prévention, en agissant sur les causes socio-économiques de la prostitution et en informant les jeunes, etc.

De werking omvat ook een project van gezondheidspreventie (SOA en *aids*) en er wordt intensief gewerkt aan de globale gezondheid (lichamelijk, psychisch en sociaal). Tevens worden medische consultaties georganiseerd in samenwerking met huisartsen.

De werking steunt grotendeels op veldwerk en kontakten met de buurt.

— *Stoppers*

Deze subwerking kadert in een VFIK-project en heeft als bedoeling mannen en vrouwen die uit de prostitutie willen stappen te begeleiden.

Naast konkrete begeleiding van individuen, worden ook veel kontakten gelegd met de overheid en worden algemeen bruikbare richtlijnen uitgewerkt voor stoppers.

— *Saralek*

Deze subgroep is specifiek afgestemd op mensenhandel.

De bedoeling is opvang en ondersteuning te bieden aan slachtoffers van mensenhandel, algemene sensibilisering rond deze problematiek, uitbouwen van samenwerkingsnetwerken met officiële instanties.

Aan de werking van Saralek is tevens een opvanghuis Asmodee verbonden, waar slachtoffers kunnen onderduiken, tot rust kunnen komen en intensief begeleid worden.

— *Stratelis*

Deze subwerking richt zich naar « randjongeren » uit het Schipperskwartier en de Stationsbuurt. De werking is vooral gericht op preventie ten aanzien van gelegenhedsprostitutie, kleine criminaliteit, druggebruik en dergelijke. Daarin is ook een VFIK-project voorzien voor minderjarigen die in contact komen met prostitutie.

Momenteel zijn 9 betaalde krachten tewerkgesteld via gemeentelijke projecten, facultatieve toelagen van het Vlaamse Gewest alsook via tewerkstelling in het GECO-statuuut. Daarnaast zijn er nog 17 vrijwilligers in de werking ingeschakeld.

Het opvangcentrum « Le mouvement du Nid » is ontstaan in 1980 en is geïnspireerd op het werk van pater André-Marie Talvas die zich in het begin van deze eeuw in Parijs ontfermde over het lot van alcoholverslaafden en prostituées.

Belangrijkste doelstelling is op lange termijn het prostitutie-fenomeen te bekampen via preventie, de aanpak van de sociaal-economische oorzaken van prostitutie, voorlichting van jongeren enz.

Cette association s'inscrit dans le cadre d'un accord de coopération internationale de lutte contre la prostitution (Fédération abolitionniste internationale). Elle a son siège principal à Bruxelles, mais a également des antennes à Charleroi et Liège. En plus d'une approche générale, qui est également axée sur la politique nationale et internationale en matière de prostitution, il y a encore deux autres projets concrets :

— *ICAR*

Une approche spécifique est élaborée à l'égard des jeunes exclus sociaux dans le cadre du projet « Intervention contact auprès des adolescents de la rue ».

— *Tremplin*

Ce projet vise à réintégrer les femmes qui veulent sortir du milieu de la prostitution.

V.2. La réglementation en matière de séjour

Il était d'usage jadis que lorsque les autorités procédaient, par exemple, à une razzia et découvraient des étrangères qui ne disposaient pas des documents de séjour requis, ces dernières soient ou bien emprisonnées, ou bien se voient délivrer un ordre de quitter le territoire dans un nombre déterminé de jours (généralement cinq jours).

A la suite de la Conférence interministérielle du 13 juin 1991, le ministre de la Justice a annoncé qu'il élaborerait une réglementation prévoyant que ces femmes pourraient obtenir une déclaration d'arrivée pour trois mois et pourraient donc séjourner temporairement dans le pays afin de pouvoir y porter plainte.

Au cours de la période 1991 à mai 1993, un certain nombre de femmes auraient, d'une manière ou de l'autre, bénéficié de cette réglementation exceptionnelle et peu connue. Un inventaire de l'Office des étrangers révèle qu'au cours de cette période, 33 victimes de la traite des êtres humains ont été identifiées. 18 femmes se sont vu délivrer une déclaration d'arrivée pour trois mois, 7 femmes ont bénéficié d'une prolongation de cette déclaration et 6 femmes se sont vu délivrer un ordre de quitter le territoire.

Il ressort clairement de l'examen des dossiers des victimes de la traite des femmes qui ont été accueillies à Payoke (rapport du professeur Fijnaut sur Anvers), qu'avant 1993, l'Office des étrangers ne délivrait que très rarement les titres requis.

La situation s'est notablement modifiée à la suite de la publication de la circulaire du 11 mai 1993 émanant du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Emploi et du Travail, et envoyée aux administrations communales, aux gouverneurs de province et aux procureurs généraux. Deux agents de l'Office des étrangers ont en outre été chargés de l'application de cette circulaire.

Deze vereniging kadert in een internationaal samenwerkingsverband tot bestrijding van de prostitutie (Internationale Abolitionistische Federatie). Naast de hoofdzetel in Brussel zijn er ook contactpunten in Charleroi en Luik. Buiten een algemene werking, die zich ook richt op het nationale en internationale beleid inzake prostitutie, zijn er nog 2 andere concrete projecten :

— *ICAR*

Via het project « Intervention Contact auprès des Adolescents de la Rue » wordt een specifieke werking naar kansarme jongeren toe uitgebouwd.

— *Tremplin*

Dit project is gericht op reïntegratie van vrouwen die uit de prostitutie willen stappen.

V.2. De verblijfsregeling

Vroeger was het gebruikelijk dat wanneer bijvoorbeeld bij een razzia buitenlandse vrouwen werden aangetroffen die niet over de nodige verblijfsdocumenten beschikten, deze hetzij in de gevangenis terecht kwamen, hetzij een bevel kregen om binnen een aantal dagen (doorgaans 5 dagen) het grondgebied te verlaten.

In opvolging van de Interministeriële Conferentie van 13 juni 1991, werd door de minister van Justitie aangekondigd dat een regeling zou worden uitgewerkt waardoor deze vrouwen een aankomstverklaring voor 3 maanden konden bekomen en dus tijdelijk in het land konden verblijven, zodat zij in de gelegenheid werden gesteld om klacht in te dienen.

In de periode 1991 tot mei 1993 zouden een aantal vrouwen op één of andere manier van deze uitzonderlijke en weinig bekende regeling genoten hebben. Uit een inventaris van de Dienst Vreemdelingenzaken blijkt dat uit deze periode 33 slachtoffers van mensenhandel bekend zijn. Voor 18 vrouwen werd een aankomstverklaring voor 3 maanden afgeleverd, en voor 7 vrouwen werd dit verder verlengd. Voor 6 vrouwen werd een bevel om het grondgebied te verlaten afgeleverd.

Uit het onderzoek van de slachtoffers van de vrouwenhandel die via Payoke werden opgevangen (rapport prof. Fijnaut over Antwerpen) blijkt duidelijk dat vóór 1993 de Dienst Vreemdelingenzaken zeer spaarzaam omging met het afleveren van de nodige vergunningen.

De situatie veranderde merkkelijk door de circulaire van 11 mei 1993, opgemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Werkstelling en Arbeid en rondgestuurd naar de gemeentebesturen, provinciegouverneurs en procureurs-generaal. Tevens werden op de centrale Dienst voor Vreemdelingenzaken 2 personen verantwoordelijk gesteld voor de toepassing van deze circulaire.

Cette réglementation, parfois également appelée « réglementation Payoke », prévoit ce qui suit :

— Chaque dossier d'une victime de la traite des êtres humains est traité par l'Office des étrangers.

— Un ordre de quitter le territoire dans les 45 jours est signifié aux personnes qui ont quitté le milieu dans lequel elles avaient abouti par le fait de la traite des êtres humains et qui se sont adressées à un service d'accueil spécialisé. Les personnes doivent obligatoirement disposer d'une attestation d'accompagnement délivrée par le service d'accueil (Payoke-Saralek et le Mouvement du Nid). Au cours de cette période destinée à leur permettre de retrouver une certaine quiétude les femmes n'ont pas le droit de travailler.

— Les demandes de prorogation de l'ordre de quitter le territoire doivent être soumises à l'Office des étrangers.

— Si, au cours de cette période de 45 jours, la femme dépose une plainte ou fait une déclaration auprès d'un service de police ou du parquet, une déclaration d'arrivée peut lui être délivrée pour trois mois. Si la plainte est déposée aussitôt après que la femme a quitté le milieu, il lui est également délivré une déclaration d'arrivée.

— Si, pendant cette période de trois mois, le parquet confirme que la plainte ou la déclaration en question est digne d'intérêt, il est délivré un permis de séjour de plus de trois mois.

L'application de cette nouvelle procédure ne pose guère de problèmes. Depuis mai 1993, environ 60 femmes y ont eu recours, et ce, souvent sur les conseils des services de police.

La commission constate donc une nette amélioration à cet égard. Il y a toutefois lieu de relever un certain nombre de problèmes.

1. il s'agit d'une réglementation instaurée par voie de circulaire et qui n'offre donc aucune garantie légale;

2. les délais ne sont pas toujours respectés : le parquet répond (ne peut pas (toujours) répondre) dans les trois mois, ce qui implique que la déclaration d'arrivée est chaque fois prorogée d'un mois;

3. l'inscription au registre des étrangers est valable quatre mois et peut être chaque fois prorogée de quatre mois, mais il est fréquent que la prorogation accordée ne soit que d'un ou deux mois;

4. conséquence des points 2 et 3 : incertitude, nombreuses tracasseries administratives ;

5. que se passe-t-il s'il y a procès : vu leur situation précaire (séjour provisoire) les témoins acceptent-elles de faire une déposition et oseront-elles participer à des confrontations ?

6. Il est apparu dans une affaire récente que les agents de police concernés ignoraient toujours cette procédure.

Deze regeling, die ook wel de « Payoke-regeling » wordt genoemd, voorziet het volgende :

— Elk dossier van een slachtoffer van mensenhandel wordt afgehandeld door de centrale Dienst voor Vreemdelingenzaken.

— Een bevel om het grondgebied te verlaten binnen de 45 dagen wordt afgeleverd aan de personen die het milieu waarin ze door de mensenhandel zijn terechtgekomen verlaten hebben en zich daarbij gericht hebben naar een gespecialiseerde onthaaldienst. Een attest van de gespecialiseerde onthaaldienst (Payoke-Saralek en Le Mouvement du Nid) dat de begeleiding bewijst, is verplicht. Deze periode is bedoeld om de vrouwen tot rust te laten komen. In deze periode hebben de vrouwen geen recht op werk.

— Verzoeken tot verlenging van het bevel om het grondgebied te verlaten dienen voorgelegd te worden aan de Dienst Vreemdelingenzaken.

— Indien de vrouw binnen deze termijn van 45 dagen een klacht of een verklaring indient bij een politiedienst of het parket kan een aankomstverklaring voor 3 maanden worden afgegeven. Wanneer deze klacht onmiddellijk bij het verlaten van het milieu wordt ingediend, wordt eveneens een aankomstverklaring afgegeven.

— Indien binnen de termijn van 3 maanden door het Parket bevestigd wordt dat de klacht of de verklaring een betekenisvol karakter heeft, zal een toelating tot verblijf van meer dan 3 maanden worden afgegeven.

Deze nieuwe regeling verloopt vrij vlot. Sinds mei 1993 hebben zo'n 60 vrouwen er gebruik van gemaakt, vaak op aanraden van de politiediensten.

De commissie stelt in deze dus een duidelijke verbetering vast. Toch moeten een aantal knelpunten aangehaald worden.

1. het betreft een regeling bij omzendbrief, er is geen wettelijke garantie;

2. de termijnen worden niet steeds gerespecteerd: het parket antwoordt (kan niet (altijd) antwoorden) binnen de drie maanden, wat inhoudt dat de aankomstverklaring telkens met 1 maand wordt verlengd;

3. de inschrijving in het vreemdelingenregister geldt voor 4 maanden, met telkens vier maanden verlenging, vaak wordt maar 1 of 2 maand verlenging toegestaan;

4. gevolg van 2 en 3 : onzekerheid, veel administratieve rompslomp;

5. wat gebeurt er als het tot een proces komt: zullen de getuigen dan vanuit hun relatief zwakke positie (voorlopig verblijf) willen getuigen en confrontaties durven aangaan ?

6. in een recente zaak bleek dat de betrokken politieagenten deze regeling nog altijd niet kenden.

V.3. Le permis de travail

Une fois qu'une déclaration d'arrivée a été reçue, un permis de travail peut être délivré. Jusqu'à présent, cela a été le cas pour quelque trente femmes en Flandre.

Le permis de travail est lié au permis de séjour. Cela signifie que le permis de travail n'est valable que pour une période limitée, ce qui restreint sérieusement les chances de trouver un emploi convenable et entraîne par ailleurs d'énormes formalités administratives.

V.4. L'aide sociale

Lorsque des victimes de la traite des êtres humains se présentent dans un centre d'accueil et sortent donc du milieu, elles ne disposent généralement pas de ressources. Normalement, ces personnes peuvent faire appel au CPAS en vue d'obtenir une aide.

S'il s'agit d'étrangers qui ne sont pas encore inscrits au registre des étrangers, l'aide est intégralement remboursée au CPAS par le ministère de la Santé publique. Lors de l'inscription dans un registre de population, la réglementation ordinaire est d'application, c'est-à-dire que l'Etat effectue un remboursement partiel.

L'octroi de l'aide sociale est subordonné à une enquête sociale, qui est effectuée par une assistante sociale du CPAS en question. Depuis que la législation a été modifiée, chaque CPAS doit accorder une aide aux nécessiteux qui séjournent sur son territoire. Ces derniers ne doivent donc pas être domiciliés officiellement dans la commune où ils ont demandé une aide.

Les victimes de la traite des femmes ont toujours droit à une aide, même pendant la période d'attente de 45 jours. Un certain nombre de problèmes se sont posés à cet égard à Anvers : ces femmes sont accueillies par Asmodee (Payoke) ou sont placées par Asmodee dans des refuges.

Etant donné que Payoke accorde son aide à des femmes venant des quatre coins du pays, il s'agit souvent de victimes qui travaillaient dans une autre ville qu'Anvers et qui y avaient aussi leur domicile officiel. La demande d'aide est toutefois introduite auprès du CPAS d'Anvers par l'intermédiaire de Payoke.

Comme de nombreuses femmes résident à une adresse clandestine et ont encore leur adresse officielle en dehors d'Anvers, le CPAS refusait d'octroyer l'aide, invoquant notamment l'impossibilité de procéder à une enquête sociale.

On a tenté de trouver une solution à ces problèmes. Un arrêté royal est actuellement en préparation. Cet arrêté prévoit que Payoke sera soumis à la même réglementation que celle applicable à d'autres centres d'accueil (par exemple, la Croix-rouge), c'est-à-dire qu'une indemnité journalière de 720 francs

V.3. De arbeidsvergunning

Als eenmaal een aankomstverklaring is ontvangen, kan een arbeidsvergunning afgegeven worden. Tot op heden is dat in Vlaanderen voor zo'n 30 vrouwen gebeurd.

De vergunning wordt gekoppeld aan de verblijfsvergunning. Dat wil zeggen dat de arbeidsvergunning maar voor een beperkte periode geldt, wat enerzijds tot ernstige beperkingen leidt om tot een degelijke tewerkstelling te komen maar anderzijds een enorme administratieve rompslomp teweeg brengt.

V.4. OCMW-steun

Ingeval slachtoffers van mensenhandel terechtkomen in een opvangcentrum en dus uit het milieu stappen, beschikken zij doorgaans niet over bestaansmiddelen. Normalerweise kunnen deze personen beroep doen op het OCMW om steun te verkrijgen.

Indien het gaat om vreemdelingen, die nog niet ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister, wordt de steun integraal aan het OCMW terugbetaald door het ministerie van Volksgezondheid. Bij inschrijving in een bevolkingsregister wordt de gewone regeling van kracht namelijk een gedeeltelijke terugbetaling door de Staat.

De toekenning van OCMW-steun gaat gepaard met een sociaal onderzoek, uitgevoerd door een sociaal werkster van het betreffende OCMW. Sedert de recente wijzigingen van de wetgeving, moet elk OCMW steun verlenen aan behoeftigen die op hun grondgebied verblijven, deze moeten dus niet beschikken over een officiële verblijfplaats in de gemeente van steunaanvraag.

Slachtoffers van vrouwenhandel hebben steeds recht op steun, ook wanneer ze zich in de rustperiode van 45 dagen bevinden. In dit verband hebben zich een aantal problemen gesteld in Antwerpen: deze vrouwen worden opgevangen door Asmodee (Payoke) of worden via Asmodee geplaatst op schuiladressen.

Vermits Payoke hulp verleent aan vrouwen verspreid over het ganse land, gaat het dikwijls om slachtoffers die werkten in een andere stad dan Antwerpen en daar ook hun officiële woonplaats hadden. De aanvraag voor steun wordt echter via Payoke ingediend bij het OCMW van Antwerpen.

Omdat vele vrouwen op een schuiladres verblijven en officieel nog buiten Antwerpen wonen, weigerde het OCMW steun uit te betalen. Ook de onmogelijkheid om een sociaal onderzoek te verrichten werd ingeroepen.

Omwille van deze moeilijkheden werd gezocht naar een sluitende regeling. Momenteel is een koninklijk besluit in voorbereiding waardoor voor Payoke dezelfde regeling zal gelden als voor andere onthaalhuizen (bijv. Rode Kruis), waarbij aan de instelling een dagvergoeding van 720 frank wordt

sera allouée à l'institution. Cela signifie que l'aide pourra être demandée directement par Payoke, sans intervention du CPAS d'Anvers. En attendant que cet arrêté royal entre en vigueur, un accord provisoire, valable jusqu'en mai 1994, a été conclu avec le CPAS d'Anvers. Aux termes de cet accord, les demandes d'aide seront introduites par Asmodee, qui se chargera également de fournir les documents requis et d'établir le rapport de base nécessaire à la constitution du dossier financier. L'aide sera intégralement remboursée par l'Etat.

Dans la pratique, l'octroi de l'aide se heurte encore à de nombreux obstacles. Les dossiers continuent souvent à poser des problèmes du point de vue administratif. Le nouvel arrêté royal n'a par ailleurs toujours pas été publié.

TROISIEME PARTIE

ASPECTS SPECIFIQUES

I. — LES MINEURS

L'objet de la Commission d'enquête ne portait pas spécifiquement sur la problématique des mineurs, néanmoins elle s'est inquiétée de leur situation à chaque fois que les auditions ou témoignages pouvaient le permettre.

En effet, la Commission souhaitait pouvoir se faire une idée de l'ampleur du problème dans notre pays.

Cela s'avère un exercice extrêmement difficile.

La question des jeunes et de la prostitution reste largement dans une zone d'ombre qu'il est difficile de percer.

Le Mouvement du Nid ainsi que la Fondation Roi Baudouin ont tenu des journées d'étude à ce propos. De même, il faut mentionner le rapport sur la pédophilie rédigé par le délégué aux droits de l'enfant en Communauté française. Enfin, il faut relever que la Région bruxelloise vient de publier une étude qu'elle a financée à ce propos. Celle-ci fait le point sur la situation à Bruxelles.

Ces initiatives démontrent que ce sujet préoccupe de nombreux acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Pourtant, on doit bien constater que les autorités judiciaires s'intéressent très peu à ce phénomène dont certains semblent même nier la réalité.

Les formes d'abus sexuels sur la personne de mineurs peuvent être très variées. La prostitution des jeunes est déjà en soi un phénomène qui se manifeste sous divers aspects. Les auteurs de l'étude financée par la Région bruxelloise ont observé deux tendances :

Il y aurait d'une part, la prostitution des mineurs (filles ou garçons) en décrochage familial ou sous la dépendance de la drogue.

uitgekeerd. Dit betekent dat de steun rechtstreeks kan aangevraagd worden door Payoke, zonder tussenkomst van het OCMW-Antwerpen. In afwachting van dit koninklijk besluit werd ondertussen een voorlopige regeling getroffen met het OCMW van Antwerpen tot mei 1994 : de afspraak is dat de steunaanvragen worden ingediend door Asmodee, die ook instaat voor de nodige dokumenten en de basisverslaggeving voor de opmaak van het financieel dossier. De steun wordt integraal terugbetaald door de Staat.

In de praktijk blijft de steunverlening stroef verlopen. De dossiers blijven administratief vaak problemen stellen. Ook het nieuwe koninklijk besluit is nog niet verschenen.

DERDE DEEL

SPECIFIEKE ASPECTEN

I. — DE MINDERJARIGEN

De Onderzoekscommissie had niet specifiek tot taak de problematiek van de minderjarigen te onderzoeken, maar ze heeft naar hun toestand geïnformeerd telkens wanneer dat bij hoorzittingen of getuigenissen mogelijk was.

De Commissie wenste zich namelijk een beeld te kunnen vormen van de omvang die het probleem in ons land heeft genomen.

Dat blijkt een bijzonder zware opgave te zijn.

Het probleem van jongeren en prostitutie ligt immers voor een flink stuk in een moeilijk toegankelijke schemerzone.

De « Mouvement du Nid » en de Koning Boudewijnstichting hebben aan dit onderwerp een aantal studiedagen gewijd. Voorts heeft de persoon die in de Franse Gemeenschap belast is met de rechten van het kind een rapport over pedofilie opgesteld. Ook het Brussels Gewest publiceerde hierover onlangs een zelf gefinancierde studie die de situatie in Brussel schetst.

Uit die initiatieven blijkt dat velen, zowel privé als openbaar, zich voor het probleem interesseren. Toch moeten we constateren dat de gerechtelijke overheden nauwelijks actief zijn met betrekking tot dit verschijnsel. Sommigen schijnen zelfs te ontkennen dat het überhaupt bestaat.

Het seksueel misbruik van minderjarigen manifesteert zich onder zeer verschillende vormen. Jongerenprostitutie is op zich al zeer divers. In de studie van het Brussels Gewest zien de onderzoekers al twee tendensen.

Enerzijds is er de prostitutie van minderjarigen (meisjes of jongens) die ofwel de band met het gezin hebben verbroken, ofwel aan drugs verslaafd zijn.

Cette prostitution est souvent au début occasionnelle, les garçons paraissant plus « indépendants » que les filles à cet égard.

Cette prostitution occasionnelle peut néanmoins devenir plus permanente par la suite en raison de l'enfermement que constitue le milieu dont il est difficile de sortir.

Certains témoins ont signalé la présence accrue de mineurs dans les agences d'escorte.

Il faut relever d'autre part, le secteur des publications, films, vidéos, etc. de type pornographique dans lesquels des enfants sont impliqués, de même que les petites annonces qui laissent sous-entendre qu'il s'agit bien de mineurs, sans oublier la problématique du « téléphone rose » via le 077.

Le tourisme sexuel constitue manifestement un facteur important (voir le témoignage de Madame Botte) et il ne faut pas oublier non plus le commerce d'enfants organisé sous le couvert de l'adoption. Signalons encore en marge de tout cela : le trafic d'organes, domaine dans lequel les mineurs représentent un terrain de chasse « intéressant », les disparitions, etc.

Il est fort difficile de tirer des conclusions sur l'ampleur de ces phénomènes. Néanmoins, il faut attirer l'attention de tous ceux qui de près ou de loin ont en charge la problématique de la jeunesse, sur cette réalité. Comme dans d'autres domaines, une politique proactive est indispensable. Une attention soutenue doit être portée au secteur des publications, vidéos, etc. Cela paraît en effet une des filières privilégiées par d'aucuns. La commission propose d'incriminer la pornographie utilisant des enfants. L'application extra-territoriale des articles réprimant les abus sexuels commis sur la personne d'enfants pourrait être un instrument de lutte contre le tourisme sexuel. Enfin, une action de prévention spécifique à l'égard des mineurs en danger est extrêmement nécessaire. Des projets existent notamment à Bruxelles (Icare et Adzon).

Leur action mérite d'être soutenue et encouragée.

II. — LE STATUT SOCIAL ET LA REINSERTION DES PROSTITUEES

II.1. Aperçu du « secteur »

Pour porter un jugement sur la situation sociale des femmes occupées dans l'industrie du sexe en général et sur celle des victimes de la traite des femmes en particulier, il convient de se faire une idée du nombre total de femmes qui y travaillent.

La prostitution sur la voie publique

Les prostituées racolent leurs clients sur le trottoir avant de les emmener dans les hôtels bon marché du quartier. La plupart d'entre elles sont dro-

Dit soort van prostitutie wordt in het begin vaak sporadisch bedreven. Jongens zijn op dat stuk kennelijk « onafhankelijker » dan meisjes.

Die sporadische prostitutie kan later stelselmatiger gaan voorkomen ingevolge het erg gesloten milieu waarin de minderjarigen terechtkomen en waaruit ze moeilijk weg raken.

Sommige getuigen hebben een stijgende aanwezigheid van minderjarigen in escortediens ten gesignaleerd.

Anderzijds zijn er de sector van de pronografische publikaties, films, video's enz., waarbij kinderen worden betrokken, en de advertenties die laten doorschemeren dat ze wel degelijk op minderjarigen betrekking hebben. Evenmin mogen we de « roze telefoon » via het nummer 077 vergeten.

Uiteraard is het sekstoerisme een belangrijke factor (zie de getuigenis van mevrouw Botte) en mag de handel in kinderen via adoptie niet uit het oog worden verloren. In de rand van dat alles : de handel in organen waar minderjarigen een « interessant » jachtterrein zijn, de verdwijningen, ...

Het is erg moeilijk om hieruit enige zinvolle conclusie te trekken betreffende de omvang van het probleem. Toch moet de aandacht van al wie van ver of nabij bij de jeugdproblematiek betrokken is op die realiteit worden gevestigd. Net als op andere terreinen moet ook hier een actief beleid worden ontwikkeld. De sector van de publikaties, video's enzovoort, moet constant in het oog worden gehouden. Blijkbaar is dat één van de netwerken waarlangs sommigen bij voorkeur werken. De Commissie stelt voor om porno met kinderen strafbaar te stellen. Om het sekstoerisme te beteugelen is een extraterritoriale werking van de artikelen die het seksueel misbruik van kinderen regelen een hulpmiddel. Er moet ten slotte vooral een specifiek preventiebeleid worden gevoerd voor de minderjarigen uit risicogroepen. In Brussel lopen er momenteel projecten (Icarus/Icare en Adzon).

Hun actie verdient te worden gesteund en aangemoedigd.

II. — DE SOCIALE STATUS EN DE REINTEGRATIE VAN PROSTITUEES

II.1. Een overzicht van de « sector »

Om de sociale situatie van vrouwen in de seksindustrie in het algemeen en van de slachtoffers van vrouwenhandel in het bijzonder te kunnen inschatten, is het aangewezen een beeld te krijgen van deze sector en van het totaal aantal vrouwen dat werkzaam is in het sekscircuit.

Straatprostitutie

De prostituées proberen hun klanten te lokken op het trottoir, om er vervolgens mee naar goedkope hotels te trekken in de buurt. Veel van deze mensen

guées et entretiennent leur partenaire (également drogué).

Cette forme de prostitution est généralement considérée comme « l'échelon le plus bas » : les femmes y pratiquent des prix très bas et travaillent dans des conditions d'hygiène douteuses. De nombreuses femmes considèrent aussi qu'il s'agit d'une forme de prostitution « à risque ».

Bars et clubs

Dans ces bars, les femmes sont avant tout censées inciter les clients à la consommation. Dans certains cas, les femmes peuvent avoir des relations sexuelles avec les clients soit sur place, soit dans les hôtels environnants. Les relations sexuelles ne sont autorisées qu'après que le client a pris de nombreuses consommations.

Prostitution en vitrine

Les femmes louent à des prix généralement très élevés une chambre (carré), où elles attendent les clients. Le seul but est d'avoir des relations sexuelles contre paiement.

Ces femmes travaillent normalement en équipes, de huit heures chacune. Dans la plupart des cas, ces femmes ont un souteneur à qui elles remettent une grande partie de leur argent.

Services d'escorte

Il s'agit de circuits organisés de femmes (et d'hommes), que les clients peuvent contacter par le biais d'un central téléphonique en vue de fixer un rendez-vous. De la publicité est faite par le biais d'annonces et l'organisateur obtient une partie des recettes.

Saunas et salons de massage

On se livre à la prostitution dans de nombreux saunas et salons de massage. La publicité se fait par les journaux. Dans ce domaine également, il s'agit essentiellement de personnes de nationalité belge. Une partie de la prostitution homosexuelle se situe dans cette branche.

Prostitution privée

En insérant des petites annonces dans les journaux, des individus, hommes et femmes, racolent des clients qu'ils reçoivent dans des hôtels, à leur domicile ou dans des studios. Il s'agit d'une prostitution privée et pratiquée individuellement et qui est dès lors difficilement contrôlable.

zijn verslaafd en onderhouden tegelijkertijd hun (eveneens verslaafde) partner.

Deze vorm van prostitutie wordt doorgaans beschouwd als de « laagste trap » : de vrouwen werken tegen lage prijzen en onder twijfelachtige hygiënische omstandigheden. Door vele vrouwen wordt deze vorm van prostitutie ook als « onveilig » beschouwd.

Bars en clubs

In dergelijke bars worden de vrouwen in de eerste plaats verondersteld de klanten aan te sporen tot drinken. Eventueel gaan de vrouwen achteraf met de klanten mee voor seksuele betrekkingen hetzij ter plaatse, hetzij in naburig hotels. Dit wordt maar toegestaan na een omvangrijk drankverbruik.

Raamprostitutie

Vrouwen huren doorgaans aan zeer hoge prijzen een kamer (carré) waar de klanten worden opgewacht. De uitsluitende bedoeling is het onderhouden van seksuele relaties tegen betaling.

Normalerweise functioneren deze vrouwen in schiften van elk 8 uren. In de meeste gevallen hebben deze vrouwen een pooier aan wie ze een groot deel van hun geld afgeven.

Escort-services

Het betreft georganiseerde circuits van vrouwen (en mannen) waarbij de klanten contact opnemen via een telefooncentrale, waarna een afspraak kan worden gemaakt. Reclame wordt gemaakt via annonces en de organisator bekomt een deel van de inkomsten.

Sauna- en massagesalons

In vele sauna- en massagesalons wordt aan prostitutie gedaan. Reclame wordt gemaakt via dagbladen. Hier ook betreft het vooral personen van Belgische nationaliteit. Een deel van de homoseksuele prostitutie situeert zich in deze branche.

Privé-prostitutie

Via advertenties in bladen worden door individuele vrouwen en mannen klanten geronseld die in hotels, bij hen thuis of in studio's ontvangen worden. Het gaat om private en individuele prostitutie en is daardoor ook moeilijk controleerbaar.

Peep-shows

Les peep-shows sont un phénomène nouveau. En introduisant des pièces de monnaie dans la fente prévue à cet effet, les clients peuvent assister à un spectacle de strip-tease derrière une paroi vitrée.

Cabarets

Normalement, les cabarets ne présentent que des numéros artistiques : strip-teases, shows, danse, numéros musicaux. Pour le monde extérieur, on affirme que la prostitution ne se pratique pas dans les cabarets.

Un certain nombre de cabarets disposent toutefois d'endroits appelés « séparés », qui sont de petits locaux isolés par des rideaux et dans lesquels les danseuses peuvent avoir des relations sexuelles avec les clients.

Nombre de personnes occupées dans le secteur du sexe

On ne connaît pas, si ce n'est sur base d'estimations, le nombre total de femmes (et d'hommes) qui exercent une activité dans le commerce du sexe.

Au BCR, on connaît pour toute la Belgique 4 853 personnes se livrant à la prostitution, parmi lesquelles 4 347 femmes, 472 hommes et 22 transsexuels. Ce sont toutefois des estimations très minimales, étant donné que l'on ne connaît que les personnes signalées.

Selon le rapport du 31 mars 1989 de la Commission des Droits de la femme (Parlement européen), la Belgique comptait en 1981 15 000 prostituées, dont 7 000 de nationalité belge et 8 000 de nationalité étrangère.

Selon la gendarmerie, il y aurait actuellement en Belgique 17 000 prostituées, dont un millier environ seraient d'origine non européenne. Payoke estime que le nombre d'adultes qui se livrent à la prostitution en Flandre serait d'environ 3 400 (dont 85 % de femmes).

II.2. Le système existant de sécurité sociale

Etant donné que, dans de nombreuses branches, les travailleurs sont clandestins, ils n'émargent à aucun régime de sécurité sociale. C'est certainement le cas de la prostitution sur la voie publique, de la prostitution privée et du système d'escorte.

En ce qui concerne la prostitution en vitrine et la prostitution en club, la situation varie : ou bien les intéressées ne sont pas inscrites, ou bien elles travaillent comme indépendantes ou bien encore elles sont liées par un contrat de travail, le plus souvent en qualité de travailleuses à temps partiel.

Les femmes travaillant dans les cabarets, les peep-shows, les salons de massage, etc., sont en général liées par contrat.

Peep-shows

Een nieuw fenomeen zijn de peep-shows, waar klanten door het inwerpen van geldstukken zicht krijgen op striptease-shows achter glazen wanden.

Cabarets

In cabarets worden normalerwijze alleen voorstellingen gegeven : strip-tease, shows, dans, muziekvoorstellingen. Naar buiten toe wordt gesteld dat in cabarets niet aan prostitutie wordt gedaan.

Een aantal cabarets beschikt echter wel over zogenaamde « séparés », dit zijn door gordijnen afgesloten ruimtes waarin de danseressen seksuele betrekkingen kunnen hebben met klanten.

Aantal personen werkzaam in de sekssector

Het totaal aantal betrokken vrouwen (en mannen) dat actief is in de seksbusiness is niet gekend, er zijn enkel schattingen voorhanden.

Bij het CBO zijn voor gans België 4 853 prostituees bekend waarvan 4 347 vrouwen, 472 mannen en 22 transseksuelen. Dit zijn echter zeer minimale inschattingen, aangezien enkel de doorgeseinde personen bekend zijn.

Volgens het Verslag van de Commissie Rechten van de vrouw (Europees Parlement) van 31 maart 1989 telde België in 1981 15 000 prostituees, waaronder 7 000 met Belgische nationaliteit en 8 000 met vreemde nationaliteit.

Volgens de rijkswacht zouden er in België momenteel 17 000 prostituees, waaronder een 1000-tal niet-Europese. Payoke schat het aantal volwassen prostituees in Vlaanderen op ongeveer 3 400 (waarvan 85 % vrouwen).

II.2. Het bestaande stelsel van de sociale zekerheid

In vele branches wordt illegaal gewerkt waardoor de betrokkenen niet opgenomen zijn in enig sociaal zekerheidsstelsel. Dit geldt zeker voor de straatprostitutie, de private prostitutie en het escorte-systeem.

Bij de raamprostituees en de club-prostitutie is dit variabel : ofwel zijn de betrokkenen niet-ingeschreven, ofwel werken ze als zelfstandigen ofwel werken ze met een arbeidscontract, veelal als deeltijds werknemers.

In cabarets, peep-shows, massage-salons e.d. zijn de vrouwen doorgaans onder contract werkzaam.

Ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous, la plupart des femmes travaillant dans ce secteur ne bénéficient d'aucune protection sociale, ou d'une protection sociale très limitée, et c'est encore davantage le cas lorsqu'il s'agit de victimes de la traite des êtres humains.

La législation en matière de sécurité sociale considère qu'il y a « profession » lorsqu'il s'agit d'un ensemble d'activités connexes, effectuées de manière suffisamment régulière, en vue de subvenir aux besoins d'une personne. En ce sens, toute personne travaillant dans le secteur du sexe et répondant à ces critères doit être en règle en ce qui concerne la réglementation afférente à la sécurité sociale. Le critère le plus important en ce qui concerne le statut d'un individu sur le plan de la sécurité sociale est la question de savoir s'il travaille ou non sous l'autorité de quelqu'un. Dans l'affirmative, il relèvera du régime des travailleurs salariés, dans la négative, il sera considéré comme un travailleur indépendant.

Pour que les choses soient bien claires, il convient encore de souligner que les artistes de spectacle (et donc également les danseuses de cabaret) sont assujettis au régime ONSS des travailleurs salariés, conformément à l'article 3, 2°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Cette disposition a suscité de nombreuses difficultés d'interprétation, mais l'arrêt de la Cour de cassation du 12 février 1979 a levé toute équivoque à ce sujet en précisant explicitement que tous les artistes de spectacle engagés contre rémunération sont assujettis à ce régime. Cette décision a mécontenté beaucoup de monde, surtout parmi les véritables artistes, qui souhaitent conserver leur statut d'indépendant.

Dans l'attente d'une éventuelle adaptation de l'arrêté royal en question, le ministère des Classes moyennes et l'ONSS ont édicté une directive provisoire autorisant les artistes qui le souhaitent à conserver leur statut d'indépendant, mais les nouvelles affiliations sont exclues.

Un nouveau régime légal pour les artistes de spectacle indépendants est actuellement en cours d'élaboration. Cela implique toutefois que les revenus seront connus du fisc, ce qui pourrait tempérer chez certains le désir de se voir attribuer un statut social.

Lorsqu'il s'agit de prostituées indépendantes, la réglementation de sécurité sociale applicable est celle en vigueur pour les indépendants.

Les données concernant le quartier sud à Gand (Inspection sociale de Gand) montrent que la législation en matière de sécurité sociale n'est respectée ni dans les cabarets ni dans les bars ni dans les maisons de prostitution.

Zoals zal blijken genieten de meeste vrouwen in deze sector van geen enkele of zeer beperkte sociale bescherming, en dit is in nog meer extreme mate het geval wanneer het gaat om slachtoffers van mensenhandel.

In het stelsel van de sociale zekerheid is sprake van een « beroep » wanneer het gaat om een geheel van onderling samenhangende activiteiten, voldoende regelmatig uitgevoerd, met het oog op het geven van een levensonderhoud aan iemand. In die zin moet iedere persoon die werkzaam is in de sekssector en aan deze qualificaties beantwoordt in orde zijn met de regelgeving inzake de sociale zekerheid. Het belangrijkste criterium voor iemands positie op het vlak van sociale zekerheid is of men al dan niet werkt onder het gezag van iemand. In het eerste geval valt men onder het stelsel van de werknemers, in het tweede geval onder het stelsel van zelfstandigen.

Voor aller duidelijkheid moet nog beklemtoond worden dat schouwspelartiesten (en dus ook de cabaretdanseressen) onderworpen zijn aan de RSZ-regeling voor werknemers, overeenkomstig het koninklijk besluit van 28 november 1969, artikel 3, 2° in uitvoering van de wet van 27 juni 1969 betreffende de sociale zekerheid van werknemers.

Er waren daaromtrent veel interpretiemoeilijkheden, maar het arrest van het Hof van Cassatie dd. 12 februari 1979 heeft alle onduidelijkheid opgeheven en stelt expliciet dat alle schouwspelartiesten die tegen betaling van een loon worden aangeworven onderworpen zijn aan dit stelsel. Deze uitspraak heeft veel ongenoegen opgewekt, vooral dan bij de echte artiesten, die wensten hun zelfstandig statuut te behouden.

In afwachting van een gebeurlijke aanpassing van het betreffende koninklijk besluit, werd een voorlopige richtlijn uitgevaardigd door het ministerie van Middenstand en het RSVZ waarbij artiesten hun sociaal statuut van zelfstandigen mogen behouden indien zij dit wensen, maar nieuwe aansluitingen zijn uitgesloten.

Momenteel wordt er werk gemaakt van een nieuwe wettelijke regeling voor zelfstandige schouwspelartiesten. Dat onderstelt evenwel dat de fiscus de inkomsten kent, wat bij sommigen het verlangen naar een sociaal statuut kan temperen.

Ingeval het gaat om zelfstandig werkende prostituées geldt voor de sociale zekerheid de regelgeving geldig voor zelfstandigen.

Uit de gegevens bekend voor het Gentse Zuidkwartier (Sociale Inspectie Gent) blijkt dat zowel in de cabarets als in de bars en prostitutiehuizen de wetgeving inzake sociale zekerheid niet wordt nageleefd.

Nous relevons ci-dessous les manquements les plus frappants :

Cabarets

— Le registre du personnel est relativement bien tenu et la plupart des membres du personnel sont effectivement inscrits.

— Aucun exploitant n'établit d'horaire (= présumption d'emploi à temps plein)

— En cas d'horaires variables, ceux-ci ne sont pas affichés cinq jours à l'avance sur le lieu de travail.

— En matière de cotisations sociales, la fraude se pratique grande échelle : si les travailleurs sont inscrits dans le registre du personnel, ils ne sont pas ou pas correctement déclarés à l'ONSS.

— Il n'est généralement contracté aucune assurance en matière d'accidents du travail (on cite l'exemple d'un exploitant de cabaret qui a occupé plus de 300 travailleurs en l'espace de 18 mois sans avoir conclu la moindre assurance en matière d'accidents).

Une enquête a été menée début 1992 dans une série de cabarets gantois. En égard aux infractions constatées, tous les travailleurs ont été déclarés d'office à temps plein auprès de l'ONSS, ce qui a généré une créance de plusieurs millions.

Le problème qui se pose dans ce secteur est que les exploitants sont généralement des intermédiaires, qui peuvent se déclarer insolvable.

Bars (prostituées en vitrine) :

— Mauvaise tenue du registre du personnel

— Nombreuses infractions au niveau de la tenue des documents sociaux (absence de registre du personnel, non-inscription des travailleurs, absence d'informations exactes, non-respect de l'ordre chronologique lors de l'inscription, radiations, retranscriptions, etc ...)

— Certains bars ne déclarent pas leur personnel à l'ONSS, en prétextant que les femmes souhaitent elles-mêmes travailler en tant qu'« indépendants » ou qu'elles n'ont jamais débuté effectivement.

— Lorsqu'une déclaration est malgré tout introduite, elle est toujours incomplète. C'est ainsi que l'exploitant de six bars situés dans le quartier sud a déclaré que ses serveuses travaillaient quatre heures par semaine, alors qu'en réalité, les bars en question sont ouverts sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

— Aucune assurance entre les accidents n'est également contractée en faveur des serveuses.

II.3. Evaluation

Les femmes travaillant dans le secteur de la prostitution peuvent donc choisir entre deux statuts.

Elles ne peuvent opter pour le statut d'indépendante que si elles n'ont pas d'employeur de fait. Les

We geven de meest opvallende tekorten :

Cabarets

— De personeelsregisters worden relatief goed bijgehouden en de meeste personeelsleden worden ook ingeschreven.

— Geen enkele exploitant stelt een werkrooster op (= creëert vermoeden van voltijdse tewerkstelling)

— Bij variabele werkuren wordt het werkrooster geen 5 dagen op voorhand uitgehangen op de arbeidsplaats

— De sociale bijdragen worden op grote schaal ontdoken : het personeel wordt wel ingeschreven in het personeelsregister maar wordt onvolledig of niet aangegeven bij R.S.Z.

— Een arbeidsongevallenverzekering wordt doorgaans niet afgesloten (zo werd het voorbeeld gegeven van een cabaretexploitant die op anderhalf jaar tijd meer dan 300 werknemers had tewerkgesteld en voor geen enkele een ongefallenverzekering had afgesloten).

Begin 1992 werd in Gent een onderzoek doorgevoerd in een aantal cabarets. Gezien de overtredingen werd een ambtshalve RSZ-aangifte gedaan van voltijdse prestatie voor alle werknemers, wat een miljoenenvordering impliceert.

Het probleem in deze sector is dat de exploitanten doorgaans tussenpersonen zijn, die zich dan kunnen insolvel verklaren.

Bars (raamprostituées) :

— Niet goed bijhouden personeelsregister

— Veel overtredingen op bijhouden sociale documenten (niet bijhouden personeelsregister, niet inschrijven werknemer, niet invullen juiste informatie, niet respekteren chronologische volgorde bij inschrijving, schrappingen, overschrijvingen, e.d.)

— Sommige bars geven hun personeel niet door aan de R.S.Z., waarbij als argument wordt opgegeven dat de vrouwen zelf als « zelfstandige » wensen te werken of dat ze nooit effectief begonnen zijn.

— Wanneer toch een aangifte wordt ingediend is dit altijd zeer onvolledig, bijvoorbeeld door een exploitant van 6 bars aan het zuid werden de dienststers voor gemiddeld 4 uur/week aangegeven terwijl de bars in realiteit 7 dagen op 7 gedurende 24 uur open zijn.

— Hier ook worden geen ongefallenverzekeringen gesloten voor de dienststers.

II.3. Evaluatie

Vrouwen die in de sekssector werken kunnen kiezen tussen twee statuten.

Kiezen voor een zelfstandig statuut kan enkel als er geen sprake is van een feitelijke werkgever. De

caisses de sécurité sociale des travailleurs indépendants ne peuvent refuser aucune affiliation. La prostitution n'est pas punissable en soi. L'exercice de la prostitution en tant qu'indépendante est donc une occupation parfaitement légale.

L'admission à ces caisses n'est pas toujours facile dans la pratique. La prostituée ne souhaite pas toujours se faire connaître en tant que telle et il n'a d'ailleurs pas été prévu de code spécifique. Une information correcte et l'incitation à se mettre en règle avec la sécurité sociale représentent une étape importante vers l'octroi d'un statut social aux personnes concernées.

La situation est différente lorsqu'il y a effectivement un lien employeur-travailleur. Pour les cabarets, au sens strict, et les peep shows, c'est-à-dire des établissements présentant toutes sortes de spectacles, mais où il n'y a aucun contact sexuel direct, il n'y a en principe aucun problème. Il se peut très bien qu'un contrat de travail soit conclu. Si la prostitution ou la débauche sont prouvées, deux problèmes peuvent se poser :

1. l'employeur peut être condamné pour proxénétisme et le contrat de travail constitue un élément aggravant complémentaire;

2. la travailleuse invoque en fait un contrat ayant un objet illicite et peut éventuellement se voir débouter en cas de contestation.

Il faut néanmoins souligner qu'il n'est pas impossible en l'occurrence de tenir un raisonnement analogue à celui suivi à propos de gains anormalement élevés dans le cadre de contrats de location.

La stricte application de la réglementation sociale en vigueur permettrait donc d'améliorer considérablement le statut social de la prostituée.

Un membre de la Commission estime à cet égard qu'il convient d'améliorer le statut social de la prostituée, de mener une politique judiciaire moins équivoque ainsi que de réglementer et de reconnaître la profession de prostituée.

Des initiatives en ce sens permettraient d'imposer le respect des règles de protection sociale et de mettre fin à l'emprise que le milieu du crime exerce sur la prostitution.

Elles sont également essentielles pour les prostituées elles-mêmes, étant donné qu'elles permettraient d'effacer la marque d'infamie inhérente à leur profession. Cela implique qu'il ne faut pas continuer à considérer le recrutement de prostituées et la publicité faite pour la prostitution comme punissables par définition. On pourrait dépenaliser ces actes lorsque des conditions strictes sont respectées, notamment si un contrat de travail type a été conclu et que l'exploitant est agréé.

Cette option n'a pas été retenue. Il n'a été pris aucune option sur la base de critères d'ordre éthique. Il y a sans doute en la matière autant d'opinions qu'il y a de membres de la commission. La commission estime toutefois qu'en établissant une distinction entre les bons et les mauvais exploitants ou entre les bons et les mauvais proxénètes, on porterait grave-

kassen van de sociale zekerheid voor zelfstandigen kunnen geen aansluiting weigeren. Prostitutie is op zich niet strafbaar, wie als zelfstandige prostituée werkt is volstrekt legaal bezig.

In de praktijk is de toegang tot deze kassen niet steeds eenvoudig. De prostituée wenst zich niet steeds als dusdanig kenbaar te maken, een specifieke code is overigens niet voorzien. Een duidelijke informatie en promotie voor het zich in orde stellen met de sociale zekerheid is een belangrijke link in het verzekeren van een sociaal statuut van de betrokkene.

De situatie is anders wanneer er wel degelijk een band werkgever- werknemer bestaat. Voor de cabarets *sensu strictu* en de peep-shows, dat wil zeggen met allerlei spektakels maar zonder direkt seksueel contact, is er principieel geen probleem. Een arbeids-overeenkomst is perfect mogelijk. Als er wel degelijk prostitutie of ontucht bewezen wordt zijn er twee problemen :

1. de werkgever kan als pooier veroordeeld worden en het arbeidscontract is een bijkomend bezwarend element;

2. de werkneemster beroept zich eigenlijk op een overeenkomst met een onwettelijk doel en kan eventueel bot vangen bij betwisting.

Toch moeten we opmerken dat hier een analoge redenering als met de abnormaal hoge winst in het raam van huurcontracten.

Een strakke toepassing van de bestaande sociale regelgeving biedt derhalve heel veel mogelijkheden voor een verbeterde sociale status van de prostituée.

Een lid van de Commissie heeft terzake het standpunt verdedigd dat een beter sociaal statuut van de prostituée en een duidelijker gerechtelijk beleid de reglementering en erkenning van het beroep van prostituée noodzakelijk is.

Op die manier kan de afdwingbaarheid van sociale bescherming worden gegarandeerd en kan de greep van het misdaadmilieu op de prostitutie weggewerkt worden.

Tevens is dit belangrijk voor de prostituées zelf, vermits ze daardoor gedestigmatiseerd worden. Dit impliceert dat het aanwerven van prostituées en het maken van publiciteit voor prostitutie niet per definitie strafbaar moet blijven. Met name kan deze strafbaarstelling niet van toepassing zijn wanneer strikte voorwaarden onder meer via een type-arbeidsovereenkomst worden gerespekteerd en wanneer de exploitant erkend is.

Deze optie werd niet in aanmerking genomen. Daarbij is geen keuze gemaakt op ethische gronden. Ter zake zijn er waarschijnlijk evenveel meningen als er commissieleden zijn. De commissie meent echter dat de strafrechtelijke efficiëntie door het onderscheid te maken tussen goede en slechte exploitanten, tussen goede en slechte pooiers sterk zou worden

ment atteinte à l'efficacité de l'appareil répressif. Il faudrait en effet administrer, dans chaque affaire, la preuve tangible de la contrainte ou de la violence, une condition qui ne poserait aucun problème pour les cas extrêmes de la traite des êtres humains mais qui, dans les cas limites, serait excessive en matière d'administration de la preuve et empêcherait dès lors toute sanction. La communauté internationale a d'ailleurs suivi le même raisonnement pour adapter à l'époque la convention de New York et ce problème a également été longuement débattu au cours de la discussion parlementaire en Belgique (voir note de Mme Hirsch).

Le maintien de la responsabilité pénale du proxénète et de toute forme d'emploi de prostituées, ce qui implique que dans un certain nombre de cas, la protection sociale des contrats de travail est compromise et que la situation quelque peu hypocrite dans laquelle ces femmes sont inscrites comme « serveuse » persiste.

Cette constatation n'empêche toutefois nullement qu'une application correcte de la législation sociale existante, à condition qu'elle fasse l'objet d'un contrôle suffisant et efficace, peut contribuer dans une large mesure à améliorer le statut social de la plupart des femmes. Cette solution implique toutefois que les revenus soient déclarés au fisc, ce qui peut atténuer le désir d'obtenir un statut social.

II.4. Les problèmes de la réinsertion

Divers problèmes se posent aux personnes qui décident de sortir de la prostitution. Celles qui n'étaient reprises dans aucun régime de sécurité sociale (travailleur indépendant ou salarié) vont rencontrer longtemps des difficultés pour obtenir diverses allocations sociales. La régularisation de la situation de ces personnes entraînera à son tour d'autres inconvénients, les intéressées se voyant réclamer le versement d'arriérés parfois considérables par le fisc et la sécurité sociale.

Pour réunir ces sommes qu'elles ne possèdent pas, il ne leur restera qu'une seule « issue ».

Des témoins ont, en effet, évoqué les difficultés de réinsertion des prostituées, lorsqu'elles décident de quitter le milieu, en raison notamment de leur passé fiscal. Dès qu'elles rentrent dans le circuit normal, le fisc exige la récupération de l'impôt des personnes physiques pour les années précédentes, avec intérêts de retard et pénalités. La personne n'a plus qu'à s'expatrier ou retourner dans la clandestinité. Ils suggèrent une forme de « clémence fiscale » : les dettes remontant à la période de dépendance de la prostitution devraient être effacées. L'objection est l'article 12 de la Constitution qui interdit tout privilège en matière d'impôts. La France a néanmoins établi un tel système. Il conviendrait donc de l'étudier et de voir de quelle manière il pourrait être adapté à notre réalité.

aangetast. Het zou immers in iedere zaak een hard bewijs van dwang of geweld vereisen, vereiste die voor de werkelijk extreme gevallen van mensenhandel geen probleem zou opleveren, maar wel voor de schemerzone een te hoge bewijslast opleggen om tot enige bestraffing te komen. Overigens is de internationale gemeenschap van dezelfde redenering uitgegaan om destijds de Overeenkomst van New York aan te passen en is dit probleem ook in de Belgische parlementaire bespreking ruimschoots aan bod gekomen (zie expertennota Mevr. Hirsch).

Het behoud van de strafbaarheid van de pooier en van elke vorm van tewerkstelling van prostituées, houdt in dat in een aantal gevallen de normale bescherming van de arbeidscontracten vermindert en dat de wat schijnheilige positie blijft behouden dat deze vrouwen als « dienstster » worden ingeschreven.

Deze vaststelling belet echter geenszins dat een correcte toepassing van de bestaande sociale wetgeving, mits voldoende en efficiënt gecontroleerd, de sociale positie van de meeste vrouwen ernstig kan verbeteren. Wel houdt dat ook in dat de inkomsten fiscaal bekend zullen zijn, wat mogelijkerwijze het verlangen naar een sociaal statuut bij sommigen doet afnemen.

II.4. Het probleem van de reïntegratie

Bij het beëindigen van de beroepsactiviteiten, om welke reden dan ook, stellen zich diverse problemen. Wie geen sociaal zekerheidstelsel (zelfstandige of werknemer) had, zit voor lange tijd in de problemen met allerlei sociale uitkeringen. Een regularisatie heeft dan weer andere nadelen : fiscaal en sociaal worden daarbij belangrijke sommen teruggevorderd.

Sommen die de betrokkene niet heeft en om ze bijeen te krijgen is er maar één « uitweg ».

Getuigen verklaren dat prostituées die het milieu verlaten wegens hun fiscaal verleden met inpassingsproblemen te kampen hebben. Zodra de prostituées in het normale circuit stappen, eist de fiscus de personenbelasting over de voorgaande jaren, met verwijlinteressen en boetes. De betrokken prostituee kan alleen nog emigreren of opnieuw in de illegaliteit onderduiken. De getuigen stellen een soort « fiscale gratie » voor : de schulden die teruggaan tot de periode waarin de vrouw afhankelijk was van de prostitutie, worden uitgewist. Artikel 172 van de Grondwet bepaalt echter dat inzake belastingen geen voorrechten kunnen worden ingevoerd. In Frankrijk is wel een dergelijke regeling ingesteld. Die regeling moet derhalve worden onderzocht en er moet worden nagegaan hoe ze aan de toestand in ons land worden aangepast.

Dans un premier temps, la Commission estime que les différents ministres compétents doivent élaborer des directives en matière de droit social et de fiscalité en vue de faciliter la réinsertion de ces femmes dans la société que ce soit par l'étalement des remboursements sur une très longue période ou par un système spécifique à créer en concertation avec les associations qui travaillent à cette réinsertion. Une attention particulière doit être portée à la problématique du logement d'urgence ainsi qu'à l'aide du CPAS dans la phase de réinsertion. Si des garanties sont nécessaires à cet effet, il doit être possible de faire appel au CPAS ou aux services d'accueil reconnus, par le biais d'accords de réinsertion.

Enfin, la commission recommande que l'on dégage davantage de moyens afin d'améliorer l'encadrement des femmes qui souhaitent quitter la prostitution.

Le gouvernement devrait également lancer, en concertation avec les communautés, une grande campagne d'information et de sensibilisation concernant la prostitution, afin d'éviter tout particulièrement que des jeunes aboutissent dans ce milieu.

QUATRIEME PARTIE

RECOMMANDATIONS

I. — LE CARACTERE STRUCTUREL ET PERMANENT DU TRAFIC DES ETRES HUMAINS

Avant de présenter des propositions précises, il convient de formuler une première conclusion à la fois simple et générale : tant que les causes ne seront pas enrayerées, le phénomène subsistera. Il est évident que ces causes, à savoir l'inégalité entre la richesse et la pauvreté, ne disparaîtront pas dans les prochaines années. La traite des êtres humains n'est donc pas non plus un problème ponctuel. Ce n'est pas le problème de la Bande du Milliardaire qui a échappé à l'attention et qui est à présent résolu. Dans les années à venir, l'Europe occidentale sera à coup sûr confrontée à de nouvelles formes de traite des êtres humains. Les pouvoirs publics devront donc rester vigilants et analyser à temps les nouvelles manifestations de ce phénomène. Si elle n'est ni sensationnelle ni frappante, cette première conclusion est cependant essentielle.

De plus, ce sera cette conclusion qui sera la plus difficile à mettre en pratique. Dans les différentes parties qui suivent, la Commission tiendra chaque fois compte de cette donnée de base.

Le trafic des êtres humains constitue aussi un problème d'ordre structurel. La lutte contre la traite des êtres humains implique une modification fondamentale des relations nord-sud et est-ouest, qui implique à son tour un partage plus équitable des richesses par le biais, notamment d'un commerce

In een eerste fase meent de Commissie daarom dat in elk geval door de diverse bevoegde ministers richtlijnen moeten verstrekt worden op sociaalrechtelijk en fiscaal vlak, om de reïntegratie in de maatschappij van deze vrouwen te vergemakkelijken en de terugbetalingen over een zeer lange periode te spreiden, of nog door een specifieke regeling die moet worden ontworpen in overleg met de verenigingen die zich met die reïntegratie bezighouden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het probleem van de noodhuisvesting alsmede aan de steun door het OCMW tijdens de reïntegratiefase. Als daarbij waarborgen noodzakelijk zijn, moet het mogelijk zijn het OCMW of de erkende opvangdiensten in te schakelen via algemene reïntegratie-overeenkomsten.

Ten slotte beveelt de Commissie aan dat meer middelen worden uitgetrokken om de begeleiding van prostituees die uit het beroep willen stappen beter uit te bouwen.

Tevens moet de regering, in samenspraak met de gemeenschappen, werk maken van een volwaardige voorlichtings- en sensibiliseringscampagne inzake prostitutie teneinde te voorkomen dat (vooral jongeren) in deze sector terechtkomen.

VIERDE DEEL

AANBEVELINGEN

I. — HET STRUCTUREEL EN BLIJVEND KARAKTER VAN DE MENSENHANDEL

Het is belangrijk, vooraleer meer gerichte voorstellen te doen, een eerste meer algemene conclusie te trekken. Het is tegelijkertijd een eenvoudige conclusie : zolang de oorzaken niet zijn weggenomen, zal ook het fenomeen blijven bestaan. Het is voor iedereen duidelijk dat deze oorzaken, met name de ongelijkheid tussen arm en rijk, de komende jaren niet zullen verdwijnen. Ook de mensenhandel is dus geen punctueel probleem. Het is niet het probleem van de Bende van de Miljardair dat aan de aandacht is ontsnapt en nu opgeruimd wordt. De komende jaren zal West-Europa ongetwijfeld met andere of nieuwe vormen van mensenhandel geconfronteerd worden. De overheid zal er dus blijvende aandacht moeten aan besteden en de nieuwe verschijningsvormen tijdig analyseren. Deze eerste conclusie is niet sensationeel, ze valt niet op. Toch is ze essentieel.

Bovendien zal het deze conclusie zijn die het moeilijkst in de praktijk kan worden gebracht. Bij de verschillende onderdelen die volgen, zal de Commissie dit basisgegeven telkens incalculeren.

Mensenhandel is ook structureel van aard. Strijden tegen mensenhandel betekent noodzakelijkerwijze dat de verhoudingen tussen Noord en Zuid, tussen Oost en West grondig moeten gewijzigd worden. Dit houdt in dat er een eerlijker verdeling van de rijkdom moet komen, onder meer door een rechtvaar-

international plus juste et de solutions au problème fondamental de l'endettement.

La commission demande au gouvernement d'attirer sans relâche l'attention sur ces objectifs au sein des organismes internationaux;

Plus particulièrement enfin, la lutte contre la traite des êtres humains implique la création d'une autre image des femmes et l'association des organisations féminines locales à la lutte contre le trafic des femmes.

Il faudra aussi prendre dans un proche avenir des dispositions nouvelles sur le plan international (voir VI.5).

II. — RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ORGANISATION DE LA POLICE

Il importe de tirer des conclusions générales des analyses ponctuelles concernant l'action des services de police. La commission se propose de tirer de telles conclusions en ce qui concerne le contrôle interne (services d'inspection), le régime disciplinaire, l'obligation de rotation et la formation, la présence de femmes dans les corps de police et les taxes communales.

II.1. Contrôle interne

La direction journalière d'un corps de police communale appartient au chef de corps, qui agit sous l'autorité du bourgmestre. Indépendamment de la structure et de l'importance du corps, il est dès lors important que le chef de corps soit informé correctement et complètement de ce qui se passe dans le corps qu'il dirige. Un certain nombre de méthodes classiques, telles que les feuilles de service, les grilles d'horaires, etc., sont appliquées à cet effet. Ces méthodes classiques ne suffisent cependant plus. Elles doivent être complétées par la création d'un service chargé du contrôle interne.

La collecte d'informations constitue la première mission d'un tel service de contrôle interne. Toutefois, lorsque ces informations révèlent l'existence de pratiques ou d'actes inadmissibles, le service de contrôle interne doit également veiller à ce que la procédure disciplinaire soit appliquée de manière correcte et conséquente, c'est-à-dire qu'il doit veiller à ce que les règles en vigueur soient appliquées et à ce que le service de contrôle interne fasse en sorte que les mesures disciplinaires s'inspirent d'une certaine ligne directrice garantissant l'égalité de traitement.

Il va de soi qu'un service d'inspection, ainsi que nous pourrions nommer le service de contrôle interne, se présentera très différemment selon l'importance du corps. En outre, les possibilités de procéder à une présélection rigoureuse et le degré d'indépendance des membres du service seront également très différents. L'objectif assigné au service d'inspection devra être clairement déterminé et il s'impose de fixer des règles prévoyant l'obligation de faire régulièrement rapport. Enfin, l'accès à ce service devra

dige wereldhandel en oplossingen voor de immense schuldenproblematiek.

De commissie vraagt aan de regering deze doelstellingen op de internationale fora blijvend aan de orde te brengen;

Meer in het bijzonder impliceert de bestrijding van de mensenhandel het werken aan een andere beeldvorming ten aanzien van vrouwen en het betrekken van de plaatselijke vrouwenorganisaties, bij de bestrijding van de vrouwenhandel, belangrijk wordt.

Dit belet niet dat op korte termijn noodzakelijk zal zijn op het internationaal vlak een aantal vernieuwingen door te voeren (zie VI.5).

II. — AANBEVELINGEN MET BETREKKING TOT DE POLITIEORGANISATIE

Het is belangrijk dat uit de punctuele analyses inzake het politieoptreden, algemene conclusies getrokken worden. De commissie wenst dit te doen met betrekking tot het intern toezicht (inspectiediensten), het tuchtrecht, de rotatieplicht en de opleiding, de aanwezigheid van vrouwen in de politiekorpsen en de gemeentelijke belastingen.

II.1. Intern toezicht

De dagelijkse leiding van een gemeentelijk politiekorps ligt bij de korpschef, die optreedt onder het gezag van de burgemeester. Ongeacht de structuur of de grootte van het korps, is het daarom belangrijk dat de korpschef een correcte en volledige informatie heeft over wat in zijn korps omgaat. Ter zake zijn een aantal klassieke methodes in gebruik, zoals de dienstbladen, de tijdroosters, enz. Deze klassieke methodes volstaan niet meer. Een dienst die belast is met intern toezicht moet deze klassieke methodes aanvullen.

De informatiegaring is de eerste opdracht van een dergelijke dienst intern toezicht. Wanneer deze informatie echter ontoelaatbare praktijken of handelingen openbaart, moet de dienst intern toezicht er ook voor zorgen dat de eventuele tuchtprocedure correct en consequent wordt toegepast. Dat wil zeggen dat de rechtregels worden toegepast en dat de dienst intern toezicht er toe bijdraagt dat in het tuchtrechtelijk optreden een zekere lijn wordt aangehouden die de gelijkheid van behandeling waarborgt.

Uiteraard zal een inspectiedienst, zoals we de dienst intern toezicht kunnen noemen, zeer verschillend zijn naargelang van de grootte van een korps. Bovendien zullen ook de mogelijkheden om een strenge preselectie te houden enerzijds en de onafhankelijkheid van de inspectieleden anderzijds in ruime mate verschillen. De doelstelling van de inspectiedienst moet duidelijk omschreven zijn en er moeten regels gesteld worden die een regelmatige rapportering voorzien. Ten slotte moet de toegang,

être maximal pour les personnes qui désirent formuler une plainte.

La mise sur pied de tels services d'inspection sera une tâche de longue haleine. On peut s'attendre à ce que l'expérience remette rapidement en question des solutions qui procédaient initialement d'une bonne intention.

C'est pourquoi la commission estime souhaitable que le ministre compétent adresse à tous les corps concernés une circulaire détaillée concernant les services d'inspection. Après un certain temps, le Comité permanent de contrôle des services de police devra pouvoir évaluer les effets de cette circulaire et faire rapport au Parlement et au ministre. A ce moment, on saura également s'il est nécessaire ou souhaitable de prendre une initiative législative et dans quel sens cette initiative doit aller. La gendarmerie dispose déjà d'un service d'inspection structuré.

II.2. Régime disciplinaire et contrôle administratif y afférent

L'application des règles disciplinaires revêt une importance primordiale pour un corps de police. Tout relâchement est considéré comme un précédent. Dans un service comme un corps de police, qui est par définition investi de nombreuses prérogatives, tout « mauvais » précédent porte en lui le risque d'un abus de pouvoir.

La Commission constate qu'il existe de nombreuses carences à ce niveau :

- les règles disciplinaires ne comportent traditionnellement pas de tarif, c'est-à-dire que la gravité de la peine n'est pas prédéterminée en fonction du manquement;

- on confond trop souvent le droit disciplinaire avec le droit pénal. Alors qu'en droit disciplinaire, le manquement est essentiel, en droit pénal, c'est la culpabilité qui est essentielle;

- bien que le législateur ait clairement fixé la procédure, l'on recourt toujours à de nouvelles astuces de procédure, que l'on justifie en invoquant les droits de la défense, et il n'est pas rare que ces manoeuvres provoquent un début de panique dans le chef de l'autorité disciplinaire;

- le contrôle disciplinaire des policiers est exercé par différents pouvoirs (bourgmestre, conseil communal, gouverneur, ministre régional, ministre fédéral), qui sont parfois concurrents;

- l'élaboration d'un code de déontologie interpoliciers a déjà été proposée précédemment. Plusieurs corps, dont la gendarmerie, ont entamé des travaux à cet effet, mais ces travaux ne sont encore guère avancés.

La commission estime qu'il est nécessaire de procéder à une réforme approfondie du régime disciplinaire auquel sont soumis les services de police. Elle estime à cet égard que cette réforme doit reposer sur les principes suivants :

voor klachten, tot deze dienst, maximaal geopend worden.

Het uitbouwen van dergelijke inspectiediensten zal een kwestie van vallen en opstaan zijn. De ervaring zal oorspronkelijk goed bedoelde oplossingen vermoedelijk vrij vlug in vraag stellen.

Daarom meent de commissie dat het wenselijk is dat de bevoegde Minister met betrekking tot de inspectiediensten een gedetailleerde omzendbrief verstuurt. Na een eerste periode moet het mogelijk zijn dat het Vast Comité voor de politiediensten de uitwerking van deze circulaire toetst en aan het Parlement en de Minister verder verslag uitbrengt. Op dat ogenblik zal ook duidelijk worden of en in welke zin een wettelijke uitwerking noodzakelijk of wenselijk is. Mutatis mutandis geldt het bovenstaande uiteraard ook voor de gerechtelijke politie. De rijkswacht beschikt reeds over een gestructureerde inspectiedienst.

II.2. Tuchtrect en administratief toezicht daarop

De uitoefening van het tuchtrect is voor een politiekorps van bijzonder groot belang. Iedere verslapping wordt als een precedent beschouwd. In een dienst als de politie die per definitie over heel wat prerogatieven moet beschikken, betekent ieder « verkeerd » precedent een gevaar voor machtsmisbruik.

Ter zake stelt de commissie heel wat tekortkomingen vast :

- traditioneel bezit het tuchtrect geen « tarifiering », waarbij de grootte van de straf vooraf bepaald wordt per tekortkoming;

- het tuchtrect wordt te veel met het strafrecht verward, terwijl bij het tuchtrect de tekortkoming essentieel is, is bij het strafrecht nochtans de schuld essentieel;

- alhoewel de wetgever de procedure duidelijk heeft bepaald worden reeds opnieuw proceduriële spitsvondigheden als rechten van de verdediging geponeerd waarbij de tuchtverheid niet zelden een lichte vorm van paniek vertoont;

- het toezicht op de tucht van politiemensen is versnipperd op verschillende niveaus (burgemeester, gemeenteraad, gouverneur, gewestminister, federale minister) die soms concurrerend zijn;

- reeds eerder werd voorgesteld een interpolitionele deontologische code uit te werken. Een aantal korpsen en ook de rijkswacht hebben aanzetten tot zo'n code. Echt uitgewerkt is dit niet te noemen.

De commissie meent dat een grondige hervorming van het tuchtrect van de politiediensten noodzakelijk is. Ze meent dat daarbij volgende principes de uitgangsbasis moeten zijn :

1. une grande unité de règles juridiques entre les différents corps;

2. une unité aussi grande que possible en matière de politique, c'est-à-dire qu'il convient de réduire le nombre d'autorités qui sont actuellement compétentes;

3. des directives claires en ce qui concerne les sanctions qu'il y a lieu d'infliger pour certains faits;

4. une information intensive et, au besoin, une aide au niveau de l'organisation des procédures disciplinaires;

5. une définition plus précise du rôle du parquet, l'utilisation, par ce dernier, des moyens dont il dispose pour formuler également des propositions sur le plan déontologique et, enfin, une distinction plus nette entre loi pénale et déontologie;

6. l'élaboration d'un code de déontologie interpoliciers.

Bien que ces principes soient en soi assez simples, leur transposition dans des textes législatifs est extrêmement complexe et pose également des problèmes institutionnels. La Commission estime que le gouvernement doit prendre, en concertation avec les gouvernements régionaux, en ce qui concerne les compétences de ces derniers, les initiatives nécessaires en vue de concrétiser ces principes à moyen terme.

Ponctuellement, la commission pose la question de savoir si la limitation à trois mois de suspension (et non six mois) ne doit pas être revue.

II.3. Rotation et formation

La commission d'enquête a constaté que le policier est souvent peu armé face aux différentes formes de crime organisé. Il est en outre indéniable que le risque de perte du sens de la norme est quelquefois grand lorsqu'il faut travailler pendant longtemps dans un milieu spécifique.

Ces constatations valent pour le milieu de la prostitution, mais aussi pour d'autres formes de crime organisé. La commission insiste dès lors pour que le principe de la rotation soit appliqué le plus souvent possible et pour qu'une formation et un recyclage sérieux et spécifiques soient prévus.

Le principe de la rotation implique que des policiers ne peuvent opérer que pendant une période limitée dans une « zone à risques ». Au terme d'une telle période, ils peuvent être mis au travail pendant un certain temps dans un autre secteur. Il faut en outre que les équipes qui sont constituées, soient modifiées de temps à autre. Sans vouloir plaider en faveur d'un roulement continu des personnes, d'une modification perpétuelle des équipes et des compétences, la commission estime qu'il faut éviter que des gens travaillent ensemble pendant plusieurs années dans une même « zone à risques ».

Toutes les missions ne sont pas aussi dangereuses les unes que les autres. Les agents qui accomplissent les missions les plus risquées, doivent aussi être les

1. een grote eenheid van rechtsregels tussen de diverse korpsen;

2. een zo groot mogelijke eenheid van beleid, dat wil zeggen dat op het beroepsniveau moet worden afgestapt van het groot aantal overheden die nu bevoegd zijn;

3. duidelijke richtlijnen met betrekking tot de sancties die aan bepaalde feiten verbonden worden;

4. een intensieve voorlichting en zo nodig ook hulp bij het voeren van tuchtprocedures;

5. een duidelijkere positionering van de rol van het parket, het gebruik maken door het parket van zijn mogelijkheden om ook op deontologische basis voorstellen te doen en ten slotte een duidelijker onderscheid tussen strafwet en deontologie;

6. de uitwerking van een interpolitiecode en deontologische code.

Alhoewel deze principes op zichzelf nogal eenvoudig zijn, is de vertaling ervan in wetgevende teksten uiterst complex en raakt het ook aan institutionele problemen. De commissie meent dat de regering, in overleg met de gewestregering, wat de bevoegdheden van deze laatste betreft, ter zake de nodige initiatieven moet nemen om op middellange termijn deze uitgangspunten te realiseren.

Punctueel stelt de Commissie de vraag of de beperking tot 3 maand schorsing (en niet 6 maand) niet moet worden herzien.

II.3. Rotatie en opleiding

De onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de politiemens die met vormen van georganiseerde misdaad geconfronteerd wordt, vaak hulpeloos staat. Bovendien is het onmiskenbaar zo dat in een dergelijk milieu de kans op normvervalsing soms groot is als langdurig in één specifiek milieu moet gewerkt worden.

Deze vaststellingen gelden voor het prostitutiemilieu, maar ook voor andere vormen van georganiseerde misdaad. Daarom pleit de commissie ervoor dat zo veel als mogelijk het rotatieprincipe wordt toegepast en dat een stevige en specifieke opleiding en bijscholing worden voorzien.

Het rotatieprincipe houdt in dat politiemensen maar gedurende een beperkte periode in de « gevaarzone » mogen opereren. Na zo'n periode kunnen ze een tijdlang in een andere sector terecht. Bovendien is het nuttig dat de teams die gevormd worden ook aan enige wijziging onderworpen worden. Zonder te pleiten voor een continu verloop van mensen, teams en bevoegdheden, moeten situaties waarbij mensen gedurende jaren samen in een zelfde gevaarzone optreden vermeden worden.

Niet alle opdrachten zijn even riskant. Wie de meest riskante opdrachten uitvoert, moet ook het best ondersteund worden. Daarom meent de commissie

mieux soutenus. La commission estime dès lors que les policiers qui sont confrontés régulièrement au crime organisé, doivent bénéficier d'une formation ou d'une formation complémentaire spécifique. Enfin, une campagne de sensibilisation intensive au problème de la traite des êtres humains doit être organisée au sein des services de police et des services judiciaires. Comme on l'a constaté par le passé pour la question du viol, il faut tout un temps pour qu'une « nouvelle » infraction soit reconnue en tant que problème. Cela ne se fera pas automatiquement.

II.4. Présence de femmes dans les corps de police

La commission constate que les sections « mœurs » ou les sections des services de police qui s'occupent de la prostitution ou de la traite des êtres humains sont composées presque exclusivement d'hommes. Interrogés à ce sujet, des policiers ont souligné que la présence de policières pourrait s'avérer utile dans certains secteurs.

La commission estime que cette suggestion devrait inciter les différents corps et services à engager également des femmes dans les brigades des mœurs.

II.5. Les taxes communales

Sur le plan communal, des taxes sont prélevées sur les « serveuses de bar » ou sur les spectacles, les débits de boissons, clubs privés ...

Ces taxes peuvent rapporter des sommes importantes. A titre d'exemple, la seule taxe sur le personnel de bar s'élève à :

- 8 millions de francs à Liège;
- 2 millions de francs à Namur;
- 4,6 millions de francs à Bruxelles-Ville;
- 4,7 millions de francs à Saint-Josse;
- 10 millions de francs à Anvers;
- 4,1 millions de francs à Gand;
- 1 million de francs à Saint-Trond.

Dans plusieurs villes la police était (est) responsable de l'encaissement des taxes communales ou du contrôle de l'application de celles-ci, ce qui ne va pas sans poser certains problèmes. C'est la raison pour laquelle la commission préconise de ne confier qu'aux seuls services administratifs les tâches à accomplir dans le domaine de la perception des taxes communales.

D'une manière plus générale, la commission plaide pour la suppression de ces taxes, d'autant plus qu'elles constituent un exemple frappant de l'attitude ambiguë de la société à l'égard de la prostitution.

sie dat de politiemensen die regelmatig met de georganiseerde misdaad in aanraking komen, specifieke scholing of bijscholing moeten krijgen. Ten slotte moet rond het thema mensenhandel bij de politie- en gerechtelijke diensten een doorgedreven bewustmakingscampagne worden gevoerd. Zoals ook met verkrachting vroeger het geval is geweest, duurt het een hele tijd voor een « nieuw » misdrijf als probleem erkend wordt. Deze erkenning zal niet vanzelf gebeuren.

II.4. De aanwezigheid van vrouwen in politiekorpsen

De Commissie stelt vast dat de zedensecties of de onderdelen van de politiediensten die zich met prostitutie of mensenhandel bezighouden, bijna exclusief mannen zijn. Ter zake ondervraagd hebben politiemensen bevestigd dat in sommige sectoren de aanwezigheid van vrouwelijk politiepersoneel nuttig zou zijn.

De Commissie meent dat deze suggestie een aanzet moet zijn voor de verschillende korpsen en diensten om ook in de zedenbrigades vrouwen tewerk te stellen.

II.5. De gemeentelijke belastingen

Op gemeentelijk vlak worden belastingen geheven op « dienststers in bars », shows, drankgelegenheden, privé-clubs ...

Die belastingen kunnen grote sommen opbrengen. Zo bijvoorbeeld bedraagt alleen al de belasting op het barpersoneel :

- 8 miljoen frank in Luik;
- 2 miljoen frank in Namen;
- 4,6 miljoen frank in Brussel-Stad;
- 4,7 miljoen frank in Sint-Joost;
- 10 miljoen frank in Antwerpen;
- 4,1 miljoen frank in Gent;
- 1 miljoen frank in Sint-Truiden.

In verschillende steden was (is) het de verantwoordelijkheid van de politie om de gemeentelijke taksen op te halen dan wel de toepassing ervan te controleren. Dit leidt tot problemen. Vandaar het pleidooi van de commissie om enkel administratieve diensten voor deze belastingen in te schakelen.

Meer in het algemeen pleit de commissie voor de afschaffing van deze taksen, temeer daar dit een flagrant voorbeeld is van de ambigue houding van de samenleving ten aanzien van prostitutie.

III. — REORIENTATION DE LA POLITIQUE JUDICIAIRE ET PENALE

III.1. La modification du Code pénal

Plusieurs dispositions législatives permettent actuellement de réprimer la traite des êtres humains. Il s'agit au premier chef des articles 379, 380, 380*bis*, 380*ter* et 380*quater* du Code pénal.

Après avoir constaté que la lutte contre la traite des êtres humains constituait un objectif important lorsqu'il s'est agi de modifier ces articles, la Commission estime devoir formuler une série d'observations en la matière.

1. Malgré les éclaircissements fournis au sujet de l'article 380*bis* par les travaux préparatoires, il est indéniable que la notion de « traite » s'est, dans une large mesure, estompée dans l'interprétation actuelle de cet article.

2. Le contexte dans lequel se déroule la traite des êtres humains a fortement évolué. Alors qu'avant, il s'agissait essentiellement de réprimer la « traite des blanches », la répression actuelle vise un mouvement en sens inverse, qui s'opère dans un contexte international tout à fait différent.

3. L'article 380*bis*, deuxième alinéa, réprime la traite des mineurs et des majeures en vue de la débauche ou de la prostitution. Les cours et tribunaux ont donné une interprétation plus générale à cette disposition. Bien que la Cour de cassation laisse, en ce qui concerne les notions de prostitution ou de débauche, une large place à l'interprétation (2), les tribunaux ne rangent généralement pas sous cette qualification la traite des femmes dont le but serait, par exemple, l'accomplissement de stripteases ou de services de cabaret. Ainsi, la commission a eu connaissance d'un dossier relatif à un trafic de Colombiennes qui a été classé sans suite parce qu'il n'y était pas question de prostitution. « Les filles devaient seulement pousser à la consommation ».

L'article 77 de la loi sur les étrangers offre également des possibilités, mais présente aussi des lacunes. C'est ainsi que toute forme de traite des êtres humains qui utilise des documents légaux échappe à l'application de cet article. L'article 77 vise par ailleurs toutes les formes illégales de séjour ou d'entrée, même celles qui s'effectuent à titre volontaire.

Compte tenu de ces éléments, la Commission estime qu'il convient de proposer des dispositions légales complémentaires faisant de la traite des êtres humains une infraction spécifique.

En résumé, la commission propose :

1. de définir dans le cadre des dispositions existantes une infraction distincte mettant l'accent sur la contrainte de fait;

2. de punir cette infraction d'une peine criminelle;

3. de réprimer complémentirement d'une manière similaire l'introduction forcée ou de manière trompeuse d'étrangers;

III. — HERORIENTERING VAN HET GE-RECHTELIJK EN STRAFRECHTELIJK BELEID

III.1. De wijziging van de strafwet

In de bestaande wetgeving zijn verschillende aanknopingspunten voor de bestraffing van de mensenhandel te vinden. In de eerste plaats betreft het de artikelen 379, 380, 380*bis*, 380*ter* en 380*quater* van het strafwetboek.

Na vast te hebben gesteld dat bij het opeenvolgend wijzigen van deze artikelen de strijd tegen de mensenhandel een belangrijke doelstelling was, meent de commissie ter zake toch een aantal bedenkingen te moetenponeren.

1. Hoe duidelijk de voorbereidende handelingen met betrekking tot artikel 380*bis* ook zijn, valt het niet te ontkennen dat het aspect « handel » in de hedendaagse interpretatie van dit artikel in ruime mate verloren gegaan is.

2. De context van de mensenhandel is drastisch gewijzigd. Waar het vroeger in hoofdzaak om de beteugeling van de handel in « blanke slavinnen » ging, gaat het vandaag de dag om een omgekeerde beweging in een praktisch volledig gewijzigde internationale context.

3. Artikel 380*bis*, tweede lid, beteugelt de handel in meerder- en minderjarigen met het oog op prostitutie of ontucht. De hoven en rechtbanken hebben een meer algemene interpretatie aan deze bepaling gegeven. Alhoewel het Hof van Cassatie met betrekking tot de begrippen prostitutie of ontucht enige ruimte laat, beschouwen de rechtbanken over het algemeen niet onder deze kwalificatie de vrouwenhandel waarvan het doel is b.v. de gedwongen uitvoering van striptease of cabaretdiensten. Zo werd de Commissie in kennis gesteld van een dossier van vrouwenhandel in Colombiaanse vrouwen dat geseponeerd werd, omdat « er geen sprake is van prostitutie. De meisjes dienden enkel met de klanten mee te drinken ».

Ook artikel 77 van de vreemdelingenwet biedt mogelijkheden, maar ook beperkingen. Zo ontsnapt iedere vorm van mensenhandel die gebruik maakt van wettelijke documenten, aan de toepassing van dit artikel. Anderzijds omvat artikel 77 alle vormen van onwettelijk verblijf of binnenkomst, ook deze die vrijwillig gebeuren.

Rekening houdend met deze gegevens acht de commissie het noodzakelijk bijkomende wettelijke bepalingen voor te stellen die mensenhandel als specifiek misdrijf erkennen.

Samenvattend stelt de commissie voor :

1. naast de bestaande artikelen, een afzonderlijk misdrijf in te voeren, waarbij de nadruk op de feitelijke onvrijheid ligt;

2. dit misdrijf te straffen met een criminele sanctie;

3. complementair het gedwongen of misleidend binnenbrengen van vreemdelingen op een gelijkaardige manier te bestraffen;

4. de renforcer les peines accessoires pour les deux infractions connexes: interdiction de l'exercice des droits et devoirs, fermeture de l'établissement et confiscation spéciale (élargie);

5. de définir de façon plus explicite la constitution de bande dans cette matière;

6. d'instituer la compétence extraterritoriale du juge pour ces articles;

7. de viser à une application systématique de la confiscation provisoire pendant l'instruction.

Ces nouvelles dispositions légales font l'objet d'une proposition de loi que les membres de la commission d'enquête déposeront conjointement avec le rapport.

Il ressort également des travaux de la commission que la responsabilité pénale des personnes morales est devenue un élément essentiel dans la lutte contre cette forme du crime organisé qu'est la traite des êtres humains. Ces formes de criminalité impliquent en effet que des personnes exercent leurs activités sous le couvert de sociétés. Aucune peine ne peut être prononcée contre ces dernières. On réussit tout au plus à punir quelques hommes de paille. Il ressort des nombreux témoignages recueillis par la Commission qu'une importante lacune est apparue de cette manière dans notre droit pénal.

La responsabilité pénale des personnes morales n'est pas illimitée. Il va de soi que les peines ne sont pas les mêmes que celles qui s'appliquent à des personnes physiques et qu'il s'agit essentiellement de sanctions relevant du droit patrimonial. Il ne s'agit donc pas d'une alternative à la responsabilité « ordinaire », mais plutôt d'un complément. A l'étranger également (p.ex. lors du fameux procès de Rotterdam), les deux formes ont été liées dans le cadre d'une même action publique, ce qui signifie qu'aussi bien des individus que des personnes morales ont été assignés. De cette manière, les mailles du filet se resserrent. La Commission estime que la Belgique doit également procéder d'urgence à une telle modification de la législation.

III.2. Une politique explicite

La politique tacite que la plupart des parquets ont menée en matière de prostitution impliquait une intervention lorsqu'une plainte était introduite, lorsque des violences avaient été constatées ou lorsqu'il s'agissait d'enfants. L'attitude des parquets était en outre plutôt réactive.

La politique en matière de poursuites s'est profondément modifiée au cours des derniers mois à la suite de l'attention particulière que l'on a accordée à la traite des êtres humains. Cette attention a eu un effet pervers, en ce sens que les services de police sont contraints de mener une multitude d'enquêtes et que le manque de sélectivité empêche à nouveau la mise en oeuvre d'une politique ciblée.

4. de begeleidendende straffen : ontzetting uit rechten en plichten, de sluiting van de instelling en de bijzondere verbeurdverklaring (verruimd) voor beide onderdelen te versterken;

5. bendevorming in deze materie explicieter te omschrijven;

6. de extraterritoriale bevoegdheid van de rechter voor deze artikelen mogelijk te maken;

7. aan te sturen op een systematische toepassing van de voorlopige inbeslagneming tijdens het onderzoek.

Deze nieuwe wettelijke bepalingen zijn het voorwerp van een wetsvoorstel dat door de leden van de onderzoekscommissie samen met het verslag wordt neergelegd.

Uit de werkzaamheden van de commissie blijkt eveneens dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen een knelpunt geworden is, in de bestrijding van de georganiseerde misdaad die mensenhandel is. Deze vormen van misdadigheid houden inderdaad in, dat personen hun activiteiten onder de dekmantel van vennootschappen verbergen. Tegenover deze vennootschappen kunnen geen straffen uitgesproken worden. Hoogstens slaagt men erin om enkele stromannen te straffen. Uit de vele getuigenissen die voor de commissie werden afgelegd, blijkt dat op die manier in ons strafrecht een belangrijke lacune is ontstaan.

De strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen is niet onbegrensd. Uiteraard zijn de straffen niet dezelfde als ten opzichte van personen en hebben ze vooral betrekking op vermogensrechtelijke sancties. Daarom is het geen alternatief van de « gewone » aansprakelijkheid, wel een aanvulling. Ook in het buitenland (bijvoorbeeld in het beruchte Rotterdamse proces) worden meestal beide vormen in één vordering gebundeld, dat wil zeggen dat zowel de individuen als de rechtspersonen gedagvaard worden. Op die manier worden de mazen van het net dichter. De commissie is er van overtuigd dat ook België haast moet maken met een dergelijke wetswijziging.

III.2. Duidelijke beleidslijnen

De stilzwijgende politiek inzake prostitutie die door de meeste parketten gevolgd werd, omvatte een optreden wanneer een klacht werd ingediend, wanneer geweld werd vastgesteld of wanneer het om kinderen ging. Bovendien was de opstelling eerder reactief.

Als gevolg van de bijzondere aandacht die aan de mensenhandel werd gewijd is de laatste maanden een drastische wijziging in het vervolgingsbeleid vast te stellen. Daardoor wordt een omgekeerd effect bereikt, met name dat de politiediensten overstelpt worden door onderzoeksverrichtingen en de aselectiviteit opnieuw een gerichte actie tegenhoudt.

Aussi convient-il d'élaborer des directives explicites au niveau fédéral, en concertation avec les différents ministres compétents. Il est illusoire de penser que la prostitution peut être bannie. Il s'agit plutôt de procéder de façon sélective : si, dans certains cas, nous préconisons de recourir à une application rigoureuse de la loi pénale, dans d'autres, nous proposons d'analyser le problème sous l'angle de l'application du droit social ou d'un point de vue financier. Ces directives doivent viser :

1. à charger explicitement un magistrat national à mener une politique active en matière de traite des êtres humains;

2. à développer la cellule centrale de la gendarmerie et le commissariat général de la police judiciaire, qui devraient notamment soutenir l'action du magistrat national;

3. à faire en sorte que cette attention et ce soutien permettent d'effectuer les analyses criminelles requises;

4. à ce qu'une plus grande attention soit accordée à l'enquête financière préparatoire lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des réseaux;

5. à ce que la priorité judiciaire soit accordée à la traite des êtres humains et aux composantes de la prostitution qui sont déjà prioritaires (plaintes, violences, mineurs);

6. une approche sociale prioritaire de la prostitution en visant également un examen financier approfondi de l'aspect immobilier.

L'objectif explicite d'une telle directive doit être la mise en oeuvre d'une politique criminelle coordonnée, ciblée et constante dans le domaine de la traite des êtres humains. Contrairement à ce qui s'est produit par le passé, un magistrat national doit jouer un rôle actif, rôle qu'il ne peut assumer que s'il dispose aussi d'un soutien logistique. D'où le plaidoyer en faveur du renforcement du rôle de la cellule centrale de la gendarmerie et du commissariat général de la police judiciaire. Ce soutien supplémentaire doit permettre de procéder à des analyses criminelles et à des actions ciblées. Le service de politique criminelle aura, lui aussi, un rôle important à jouer en ce domaine. Dans le cadre des analyses criminelles, il faut orienter l'analyse des fiches rassemblées en fonction d'un objectif déterminé.

La directive suggérée met également l'accent sur les analyses financières préliminaires et sur l'approche de la prostitution sous l'angle du droit social. Elle suppose en outre des actions dans le secteur immobilier. Ces points sont examinés plus longuement ci-après.

III.3. Une mission explicite pour un magistrat national

L'analyse des enquêtes en cours a révélé que le magistrat national jouait un rôle assez limité au niveau de la coordination et de la stimulation.

Aucune analyse criminelle n'a été effectuée au niveau national, aucune recommandation (analyses

Het is daarom noodzakelijk dat op federaal niveau duidelijke richtlijnen worden uitgewerkt, in overeenstemming met de verschillende bevoegde ministers. Het is daarbij illusoir te denken dat prostitutie kan worden verbannen. Veeleer gaat het om een selectieve aanpak waarbij in sommige gevallen een strenge strafrechtelijke aanpak wordt voorgesteld, in andere gevallen een sociaalrechtelijke of financiële analyse vooropstaat. Deze richtlijnen moeten volgende elementen omvatten :

1. een duidelijke opdracht aan een nationale magistraat om een actief beleid inzake mensenhandel te stimuleren;

2. de verdere uitbouw van de centrale cel van de rijkswacht en het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie, die o.a. de actie van een nationale magistraat moeten schragen;

3. deze aandacht en de ondersteuning moeten toelaten de nodige misdaadanalyses uit te voeren;

4. meer aandacht aan voorbereidend, financieel onderzoek wanneer grote of kleine netwerken worden aangepakt;

5. een gerechtelijke prioriteit voor mensenhandel en de nu reeds prioritaire onderdelen van prostitutie (klacht, geweld, minderjarigen);

6. een sociaalrechtelijke prioriteit wat de prostitutie tout court betreft, waarbij ook het aspect van de immobiliën financieel grondig doorgelicht wordt.

De expliciete bedoeling van een dergelijke richtlijn moet een gecoördineerd, gericht en aangehouden criminele politiek zijn t.o.v. de mensenhandel. In tegenstelling tot het verleden moet daarbij een nationale magistraat een actieve rol spelen, rol die hij enkel kan uitvoeren als hij ook een ondersteuning heeft, vandaar het pleidooi voor een versterkte rol van én de centrale cel van de rijkswacht én het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie. Die extra ondersteuning moet misdaadanalyses en gerichte acties mogelijk maken. Ook de dienst strafrechtelijk beleid zal in deze een belangrijke rol moeten gaan spelen. Bij de misdaadanalyses moeten de fiches die verzameld worden op een gerichte manier geanalyseerd worden.

De gesuggereerde richtlijn benadrukt ook de financiële vooranalyses en sociaalrechtelijke aanpak van de prostitutie, en vraagt om actie in de immobiliënsector. In wat volgt wordt dit verder uitgewerkt.

III.3. Een duidelijke opdracht voor een nationaal magistraat

Bij de analyse van de lopende onderzoeken is gebleken dat de coördinerende en stimulerende rol van de nationale magistraat vrij beperkt was.

Misdaadanalyses werden op nationaal niveau niet uitgevoerd, aanbevelingen (financiële analyses) wer-

financières) n'a été suivie, aucune enquête n'a été stimulée.

La Commission estime qu'il convient d'infléchir la tendance et de stimuler et de coordonner au niveau national tant les analyses criminelles et financières que les poursuites effectives. La charge de travail des magistrats nationaux ne leur permettant pas d'assurer cette tâche supplémentaire, il conviendrait de la confier au besoin à un autre magistrat désigné à cet effet.

Si l'on veut mener une politique efficace au niveau central, il s'agit de renforcer les différents moyens d'action à cet échelon. Des accords précis doivent être conclus. Compte tenu des spécificités de la cellule centrale et de la gendarmerie et du commissariat général de la police judiciaire, il faut attribuer à la cellule « Traite des êtres humains » de la gendarmerie une fonction de soutien, d'avis et d'information à l'égard des différentes instances concernées et des différents services de police et confier au commissariat général le soin de recueillir, de traiter et de mettre à disposition les diverses informations permettant de comprendre la situation sur le terrain et de suivre les différentes enquêtes judiciaires.

Les deux services doivent être renforcés à cet effet et fournir l'appui nécessaire au magistrat désigné au niveau national.

III.4. Compétences nationales pour les magistrats des parquets et les juges d'instruction ?

La directive proposée attache une grande importance à la mise en oeuvre d'une action judiciaire coordonnée et bien préparée. Dans certains cas, une limitation territoriale de la compétence des services judiciaires ne pose pas de problèmes. Lorsque l'activité principale d'un groupe se limite à un seul arrondissement, il est relativement facile de procéder à un certain nombre d'enquêtes supplémentaires dans d'autres arrondissements. Les choses sont différentes lorsque l'enquête porte sur un groupe ou un phénomène ayant une grande extension territoriale, a fortiori lorsqu'il est organisé au niveau international.

La Commission est également consciente des inconvénients que peut présenter la création de divers groupes d'intervention ayant des compétences limitées, mais opérant sur l'ensemble du territoire. Cette formule pourrait sans conteste compromettre l'unité de la politique mise en oeuvre, sans compter que le contact quotidien que les services de police ont avec la réalité constitue un avantage considérable pour les recherches. En outre, l'aveuglement guette toujours les services spécialisés.

Dans ce contexte, la Commission estime qu'une analyse générale de la délimitation territoriale des compétences des magistrats des parquets et des juges d'instruction s'impose. Cette analyse générale ne peut toutefois empêcher que l'on crée à très bref délai

den niet opgevolgd, aansporingen tot onderzoek zijn niet ter sprake gekomen.

De commissie meent dat deze situatie moet gewijzigd worden en dat zowel misdaadanalyses, financiële en effectieve vervolging op nationaal niveau moet gestimuleerd en gecoördineerd worden. Gezien de werklast van de nationale magistraten vermoedelijk een dergelijke bijkomende taak niet toelaat, moet een andere, daartoe aangewezen magistraat met deze taak worden belast.

Met het oog op een effectief centraal beleid, moeten op dat niveau de verschillende actiemiddelen versterkt worden. Duidelijke afspraken zijn noodzakelijk. Voortgaande op de specificiteiten van enerzijds de centrale cel van de rijkswacht en het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie moet de cel mensenhandel van de rijkswacht een algemene steun-, advies- en signaalfunctie krijgen naar de verschillende beleidsterreinen (niet alleen gerechtelijke) en de politiediensten toe en moet het commissariaat-generaal de verantwoordelijkheid krijgen voor de inzameling, de verwerking, de analyse en de ter beschikkingstelling van de diverse informatie, zowel op het vlak van het in beeld brengen van het terrein of het bijhouden en opvolgen van de diverse gerechtelijke onderzoeken.

Beide diensten moeten hiertoe versterkt worden en de aangeduide nationaal magistraat de nodige rugsteun geven.

III.4. Nationale bevoegdheden voor parketmagistraten en onderzoeksrechters ?

In de voorgestelde richtlijn is veel belang gehecht aan een gecoördineerde en goed voorbereide gerechtelijke actie. In sommige gevallen is daarbij een territoriale beperking van de bevoegdheid van de gerechtelijke diensten geen probleem. Als de hoofdactiviteit van een groep zich in één arrondissement afspeelt, is het relatief gemakkelijk een aantal bijkomende onderzoeken in andere arrondissementen uit te voeren. Anders wordt het als het onderzoek gericht is tegen een groep of een fenomeen dat territoriaal zeer verspreid is, laat staan internationaal georganiseerd is.

De commissie is zich ook bewust van de nadelen die er zijn met betrekking tot het creëren van allerlei taskforces, met beperkte bevoegdheden maar opererend over het gehele grondgebied. De eenheid van beleid kan hierdoor duidelijk in het gedrang komen, bovendien is het dagelijks contact van de politiediensten met de realiteit een belangrijk voordeel bij de opsporing. Bij gespecialiseerde diensten dreigt altijd het fenomeen van de « blinde politie ».

In die context meent de commissie dat het noodzakelijk is op algemene wijze de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de parketmagistraten en de onderzoeksrechters te onderzoeken. Dit algemeen onderzoek mag nochtans niet verhinderen dat op

la possibilité d'attribuer à ces magistrats une compétence nationale dans des dossiers concrets ou des régions déterminées, par exemple par une décision formelle du procureur général ou de la chambre du conseil. La Commission insiste pour que la législation en la matière soit modifiée d'urgence. Dans une telle situation, il est logique qu'une certaine centralisation soit aussi opérée dans les services de police.

Enfin, la législation existante n'empêche pas non plus que l'on procède dès à présent à une certaine coordination. Il convient de donner des instructions en ce sens afin de conférer dès aujourd'hui une certaine marge de manoeuvre au magistrat national chargé du problème de la traite des êtres humains.

III.5. Des moyens accrus pour la justice

La justice n'est pas armée pour combattre efficacement la traite des êtres humains, ni sur le plan de l'équipement dont elle dispose, ni d'un point de vue organisationnel, ni en termes d'effectifs.

La commission recommande de dégager les moyens nécessaires pour armer la magistrature de manière à lui permettre de lutter contre le crime organisé, qui, en ce qui concerne le trafic des êtres humains, notamment au départ de l'Europe de l'Est (principalement de la Russie), connaît dans notre pays un développement considérable et procédant d'une volonté délibérée.

La commission a été particulièrement alarmée par le problème structurel que constitue l'essor de la criminalité internationale organisée, qui se greffe notamment sur le phénomène de la traite des êtres humains.

Il est dès lors indispensable que le parlement mette à la disposition des autorités judiciaires les instruments qui leur permettront de s'attaquer à cette forme grave de criminalité avec une chance de succès.

Même s'ils sont disponibles, les moyens ne peuvent pas toujours être utilisés. L'exemple de la procédure administrative semée d'embûches qu'il faut observer pour l'envoi d'une commission rogatoire, est particulièrement significatifs à cet égard. Outre les moyens, il faudra par conséquent adapter la gestion de ceux-ci.

III.6. Nécessité d'accorder une plus grande importance aux analyses financières préliminaires et aux poursuites

Les dossiers et les témoignages dont la Commission dispose montrent qu'il n'a été procédé à aucune analyse financière préliminaire. C'est d'autant plus étonnant que l'on sait que le blanchiment d'argent ou la fraude ordinaire sont monnaie courante dans ce secteur. Dans le seul dossier où il a été procédé à une telle analyse, celle-ci a d'ailleurs démontré son utilité.

zeer korte termijn de mogelijkheid wordt geopend om in konkrete dossiers of deelgebieden deze magistraten een nationale bevoegdheid zou kunnen krijgen, bijvoorbeeld via een formele beslissing van respectievelijk de procureur-generaal en de raadkamer. De commissie dringt aan op een dringende wijziging van de wetgeving ter zake. In zo'n situatie is het logisch dat ook in de politiediensten een zekere centralisatie wordt doorgevoerd.

Ten slotte verhindert de bestaande wetgeving evenmin dat nu reeds coördinerend wordt opgetreden. Instructies in die zin moeten de nationale magistraat « mensenhandel » nu reeds enige bewegingsruimte geven.

III.5. Meer middelen voor de justitie

Noch qua uitrusting noch qua organisatie, noch qua personeelsbezetting is de justitie gewapend om op een efficiënte wijze de mensenhandel te bestrijden.

De commissie beveelt aan dat middelen worden vrij gemaakt om de magistratuur te wapenen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad die inzake mensenhandel o.m. vanuit Oost-Europa (hoofdzakelijk Rusland) zich in ons land sterk en intentioneel ontwikkelt.

De commissie werd expliciet gealarmeerd voor dit structureel probleem van de opmars van de internationaal georganiseerde criminaliteit o.m. geënt op de mensenhandel.

Het is dan ook noodzakelijk dat het parlement de rechterlijke macht de instrumenten aanreikt om deze ernstige vorm van criminaliteit met kans op succes aan te pakken.

Ook als de middelen voorhanden zijn, kunnen ze niet altijd gebruikt worden. Het voorbeeld van de administratieve martelgang die met een rogatoire commissie gepaard gaat, spreekt boekdelen. Behalve de middelen zal dus ook het beheer van de middelen moeten aangepast worden.

III.6. Meer belang aan de financiële vooranalyses en vervolgingen

De dossiers en de getuigenissen waarover de commissie beschikt geven aan dat geen financiële vooranalyses zijn gebeurd. Dit is des te meer opmerkelijk omdat het toch wel duidelijk is dat het witwassen van geld of de ordinaire fraude in deze sector welig tiert. In het ene dossier waar wel degelijk een analyse werd uitgevoerd, heeft deze overigens haar nut meer dan bewezen.

Ce n'est pas tout à fait à tort que les divers magistrats du parquet font observer que les fonctionnaires fiscaux qui avaient été promis aux parquets n'ont pas encore été installés. La Commission insiste pour que ces fonctionnaires puissent être affectés rapidement. Il doit être possible de réunir, autour de ces fonctionnaires et sans créer de cellule distincte, un petit groupe de policiers spécialisés auxquels les enquêtes financières pourront être confiées. Des résultats satisfaisants ne pourront être obtenus qu'à partir du moment où des inspecteurs financiers hautement spécialisés, ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, pourront collaborer avec le parquet.

Par le passé, le magistrat national a déjà insisté pour que l'on effectue ce genre d'enquêtes. Si l'on veut obtenir quelque succès, il faut, bien sûr, pouvoir disposer du personnel nécessaire, mais il faut aussi qu'il y ait une volonté plus grande de procéder à de telles enquêtes.

III.7. Une approche de la prostitution sous l'angle du droit social

Ainsi qu'il a déjà été souligné, il est impossible de poursuivre tout d'un coup toutes les affaires. La Commission estime dès lors que le problème de la prostitution (pour autant qu'il n'y ait aucune violence, aucune plainte, qu'il n'y ait aucun mineur impliqué et qu'il n'y ait pas de traite d'êtres humains) doit être appréhendé en premier lieu sous l'angle du droit social. On devrait ainsi non seulement améliorer la situation sociale des intéressés (voir deuxième partie, point V), mais en outre pouvoir intervenir énergiquement contre toutes sortes de personnages ou de sociétés obscurs qui constituent des créneaux privilégiés pour la traite de femmes.

Cela implique concrètement que les services de l'inspection sociale (ministère de l'Emploi et du Travail et ministère des Classes moyennes) doivent contrôler systématiquement, en concertation avec les parquets et conformément aux directives de la commission, le respect de la législation sociale dans ce secteur. La commission est consciente que cette mesure peut nécessiter l'engagement de personnel supplémentaire, mais souligne que ces contrôles auront également des retombées qui peuvent compenser largement ces engagements supplémentaires. Des glissements sociaux (passage du statut de salarié à celui d'indépendant) ne sont également pas à exclure dans une première phase.

Il ne fait aucun doute que ces contrôles ne seront efficaces que si les moyens d'action juridiques le sont également. Bien que l'on ait renforcé récemment les dispositions relatives au travail au noir, en général, à l'occupation clandestine d'étrangers en séjour illégal dans notre pays, en particulier, la Commission estime que l'on aurait dû prévoir la possibilité de fermer les établissements concernés. D'autres services d'inspection ont ce pouvoir, dont l'utilité est déjà apparue clairement.

Niet geheel ten onrechte wordt er door de diverse parketmagistraten op gewezen dat onder andere de fiscale ambtenaren die aan de parketten zijn beloofd, nog niet geïnstalleerd zijn. De commissie dringt aan op een vlugge installatie van deze ambtenaren waar rond het mogelijk moet zijn een beperkte groep deskundige politiemensen te verzamelen, die de financiële onderzoeken kunnen uitvoeren, zonder een afzonderlijke cel te vormen. Pas wanneer sterk gespecialiseerde financiële inspecteurs, die de bevoegdheid hebben van officieren van de gerechtelijke politie, samen kunnen optreden met het parket zullen effectieve resultaten kunnen bereikt worden.

In het verleden heeft de nationale magistratuur er reeds op aangedrongen om financiële onderzoeken uit te voeren. Behalve het personeel, zal ook de bereidheid tot het voeren van dergelijke onderzoeken moeten toenemen, wil enig succes geboekt worden.

III.7. Een sociaalrechtelijke aanpak van de prostitutie

Maar, zoals gezegd, alles ineens vervolgen is niet mogelijk. Daarom meent de commissie dat de prostitutiesector (voor zover er geen geweld, klachten of minderjarigen zijn en voor zover er geen sprake is van mensenhandel) in de eerste plaats op het sociaalrechtelijk vlak moet aangepakt worden. Niet alleen moet op die manier de sociale positie van de betrokkenen (zie tweede deel, punt V) verbeterd worden, maar bovendien moet hardhandig kunnen opgetreden worden tegen allerlei duistere figuren of vennootschappen die op hun beurt een ideale afzetmarkt voor de vrouwenhandel zijn.

Concreet houdt dit in dat de sociale inspectiediensten (ministerie van Tewerkstelling en ministerie van Middenstand), in afspraak met de parketten en overeenkomstig de door de commissie gesuggereerde richtlijn, systematisch het naleven van de sociale wetgeving in deze sector moeten controleren. De commissie is er zich van bewust dat dit extra-personeel kan inhouden, maar wijst erop dat deze controles ook een terugvloei-effect zullen hebben die de extra mankracht ruimschoots kan compenseren. In een eerste fase is ook niet uit te sluiten dat zich sociale verschuivingen voordoen, waarbij van loontrekkende naar zelfstandige wordt geëvolueerd.

Deze controles zullen ongetwijfeld maar efficiënt zijn als de juridische actiemiddelen dat ook zijn. Alhoewel recentelijk strengere bepalingen met betrekking tot zwartwerk in het algemeen en zwartwerk van illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen werden aangenomen, meent de commissie dat aan deze maatregelen de mogelijkheid ontbreekt om de betrokken instelling te sluiten. Andere inspectiediensten hebben deze bevoegdheid wel en het nut ervan is reeds duidelijk gebleken.

La Commission est également consciente de la technicité des modifications qui devront être apportées à la législation pour rendre possible la fermeture de certains établissements. C'est également la raison pour laquelle une seule disposition a été insérée à cet effet dans la proposition de loi qui a été déposée. La Commission espère toutefois que cette matière pourra encore être complétée, lors de l'examen de ladite proposition.

III.8. Une approche systématique du volet immobilier

La Commission a constaté que l'approche immobilière a fait l'objet de peu d'attention. Il s'agit cependant d'un aspect important du problème, d'énormes bénéfices pouvant être réalisés dans ce secteur.

Ainsi, dans le quartier Sud à Gand, les diverses vitrines sont louées quotidiennement pour chaque fois 8 heures par trois femmes différentes. Il s'agit de chambrettes minuscules très sommairement aménagées.

Le prix communément demandé est de 3 000 francs par jour et par « pause ».

Cela signifie que le propriétaire encaisse par immeuble une somme de 9 000 francs par jour, ce qui correspond à un loyer de 270 000 francs par mois !!!

Il est du reste très curieux en soi que pratiquement aucune poursuite n'ait été entamée contre ces pratiques immobilières qui peuvent être considérées comme une forme de proxénétisme.

L'examen approfondi de cet aspect du problème constituera un apport important à l'élaboration d'une approche globale du phénomène de la traite des êtres humains.

Un certain nombre de témoins ont proposé en commission d'appliquer le principe de la saisie administrative. Celui-ci implique qu'un immeuble déterminé est saisi lorsque des indices permettent de supposer qu'il a été acquis avec des fonds illicites. Le propriétaire doit alors prouver d'où provient l'argent. Cette procédure existe en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. La Commission estime qu'il serait utile d'examiner ce moyen d'action, à condition évidemment de prévoir suffisamment de garanties juridiques.

III.9. Les repentis

Le repentis n'est pas un personnage totalement inconnu en droit belge. Contrairement à ce qui est prévu dans d'autres pays, la dénonciation ne constitue pas une cause d'excuse générale; elle n'est admise que pour les infractions qui sont explicitement citées. L'article 6 de la loi sur les stupéfiants, qui est probablement le plus connu, prévoit une réduction de peine (crime) ou une exemption de peine (délit). Dans

De commissie is zich bewust van de techniciteit van de wetswijziging die voor de toekenning van de sluitingsmogelijkheid noodzakelijk is. Dit is ook de reden waarom vooralsnog in het neergelegde wetsvoorstel enkel een bepaling met betrekking tot de sociale inspectie is opgenomen. Wel hoopt de commissie dat deze materie nog bij de bespreking van het wetsvoorstel kan aangevuld worden.

III.8. Een systematische aanpak van de achterliggende immobiliënsector

De Commissie heeft vastgesteld dat weinig aandacht wordt geschonken aan de immobiliënsector. Het gaat nochtans om een belangrijk aspect van het probleem, waarin enorme winsten kunnen worden gemaakt.

Zo worden in het Zuidkwartier in Gent de diverse « vitrines » dagelijks door 3 verschillende vrouwen telkens voor 8 uren gehuurd. Het gaat daarbij om uiterst kleine kamertjes, met zeer beperkte voorzieningen.

De gangbare prijs bedraagt 3 000 frank per dag en per shift.

Dit betekent dat per pand 9 000 frank per dag wordt opgestreken, wat neerkomt op een huurprijs van 270 000 frank per maand !!!

Het is trouwens op zich zeer merkwaardig dat totnogtoe geen of nauwelijks geen vervolging werd ingesteld tegen deze immobiliënpraktijken, die kunnen beschouwd worden als een vorm van pooierij.

Een globale aanpak tegenover mensenhandel zal ook in het uitpluizen van dit onderdeel van het probleem een belangrijk steunpunt vinden.

In de commissie hebben een aantal getuigen het principe van de administratieve beslagname voorgesteld. Dit houdt in dat een bepaald goed in beslag wordt genomen wanneer er vermoedens zijn dat het verkregen is met onwettelijke fondsen. De eigenaar moet in zo'n geval bewijzen waar het goed vandaan komt. Groot-Brittannië en de Verenigde Staten kennen deze methodiek. Mits, inderdaad, voldoende gerechtelijke waarborgen ingebouwd worden acht de commissie het nuttig dat dit actiemiddel verder bestudeerd wordt.

III.9. De spijtoptanten

De figuur van de spijtoptanten is niet geheel onbekend in het Belgisch recht. In tegenstelling tot andere landen is de verklikking geen algemene verschoningsgrond, maar geldt ze enkel voor die misdrijven die expliciet genoemd zijn. Meest bekend is vermoedelijk artikel 6 van de Drugswet dat een strafvermindering (misdad) of strafuitsluiting (wanbedrijf) voorziet. In sommige gevallen moet de aangifte ge-

certain cas, la dénonciation doit être antérieure à toute poursuite, tandis que dans d'autres, une dénonciation est encore possible après engagement des poursuites.

La Commission ne peut que constater :

1. que cette règle n'est que peu appliquée, probablement en raison de sa portée limitée;
2. que les repentis gagnent en importance dans le cadre du crime organisé.

Le régime fait aux repentis ne se limite pas à l'excuse des dénonciateurs. Il s'agit d'un statut social global incluant même le changement d'identité. Il ne s'agit pas d'un problème spécifique à la traite des femmes ni une matière simple. La Commission estime dès lors qu'elle ne peut proposer elle-même une réglementation, ce qui ne l'empêche cependant pas de considérer que la nécessité d'une telle réglementation doit être reconnue le plus rapidement possible et de demander que la Commission ouvre un débat à ce sujet.

III.10. Nouvelles techniques policières

On a souvent plaidé devant la Commission pour l'utilisation de nouvelles techniques policières, en particulier pour la technique des écoutes téléphoniques. Un projet de loi est d'ailleurs en discussion à ce sujet au Sénat.

D'autres techniques ont aussi été évoquées : l'infiltration, la provocation, le témoignage anonyme, ... On a aussi évoqué une technique plus classique, mais qui n'est pas encore vraiment au point : les enquêtes de patrimoine.

La Commission estime pouvoir adopter le point de vue suivant en ce qui concerne cette problématique :

1. La nécessité d'écoutes téléphoniques efficaces, mais aussi bien contrôlées, n'est plus contestée. Aussi conviendra-t-il de veiller à ce que le projet de loi à l'examen soit conforme à ces objectifs et puisse être appliqué à la traite des êtres humains. Il ne faut pas s'attendre à ce que cette modification débouche sur des solutions miracles. Après un certain temps, une grande partie (la plus forte) du milieu criminel s'adapte en effet à la nouvelle situation. Les écoutes téléphoniques restent donc utiles mais ne sont pas aussi efficaces qu'on ne le dit parfois.

2. D'autres techniques policières se développent également peu à peu. La Commission ne souhaite pas une extension brutale ou anarchique de ces techniques. Il paraît cependant s'indiquer de réglementer ces techniques après quelques années d'expérience.

3. La demande de nouvelles techniques policières ne peut faire oublier l'essentiel : une politique proactive assortie d'enquêtes bien organisées. Cette méthode de travail offre déjà d'énormes possibilités.

schieden vóór iedere vervolging, in andere is ook na de vervolging nog een aangifte mogelijk.

De commissie kan niets anders dan vaststellen :

1. dat deze regel weinig wordt toegepast, mogelijks wegens de beperkte draagwijdte;
2. spijtoptanten in het kader van de georganiseerde misdaad aan belang winnen.

De regeling met betrekking tot de spijtoptanten is meer dan louter het verschonen van klikkers. Het gaat om een globaal sociaal statuut, identiteitswissel inclus. Dit probleem is niet specifiek voor de vrouwenhandel en is bovendien geen eenvoudige opdracht. De commissie acht het daarom niet mogelijk zelf een regeling voor te stellen: ze is nochtans wel degelijk de mening toegedaan dat de noodzaak van een dergelijke regeling beter vroeg dan laat onderkend wordt en vraagt dat de bevoegde Commissie dit debat opent.

III.10. Nieuwe politietechnieken

Voor de commissie is vaak gepleit voor het gebruik van nieuwe politietechnieken, de telefoontap op kop. Ter zake is overigens een wetsontwerp in bespreking in de Senaat.

Maar ook andere technieken werden aangeraakt: infiltratie, provocatie, de anonieme getuige, ... Meer klassiek maar ook niet echt uitgewerkt: de vermogensonderzoeken.

De commissie meent met betrekking tot deze vraagstelling volgend standpunt te kunnen innemen :

1. De noodzaak om een efficiënte, maar ook goed gecontroleerde telefoontap mogelijk te maken wordt niet meer betwist. Daarom zal er moeten voor gezorgd worden dat het voorliggend wetsontwerp conform is met deze doelstellingen en ook op de mensenhandel kan worden toegepast. Mirakeloplossingen mogen van deze wijziging niet verwacht worden. Na een tijdje past een groot (nl. het sterkste) deel van het misdaadmilieu zich aan. De telefoontap blijft ook dan nog een nuttig middel, maar het is niet zo zaligmakend als soms wordt herhaald.

2. Ook andere politietechnieken ontwikkelen zich langzaam. De commissie stuurt niet aan op een sterke uitbreiding of wildgroei ervan. Wel lijkt het aangewezen deze technieken na enige jaren van ervaring ernstig te regelen.

3. De vraag naar nieuwe politietechnieken mag de aandacht niet afwenden van de essentie: een proactief beleid met goed georganiseerde onderzoeken. Deze werkwijze biedt reeds enorm veel mogelijkheden.

III.11. Annonces

Ainsi qu'il ressort de la note du professeur Voorhoof, il est possible de poursuivre les journaux sur la base de l'article 380*quater* du Code pénal. La Commission n'est cependant guère convaincue de l'opportunité d'engager systématiquement des poursuites.

Elle considère néanmoins qu'une vigilance s'impose tant de la part des autorités que des annonceurs et éditeurs de journaux, eu égard à la réalité qui peut se cacher derrière ces annonces (réseaux de traite des êtres humaines, pédophilie, mineurs d'âge, ...).

IV. — MESURES ADMINISTRATIVES

L'absence de collaboration entre les différents niveaux a donné lieu à des abus. Il est dès lors logique que la Commission plaide pour la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions. Celui-ci ne doit pas porter uniquement sur le contrôle de l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère, mais doit avant tout harmoniser la délivrance des autorisations de séjour et d'occupation. Est-il impossible de ne pas prendre de décision définitive pour une demande si aucune décision n'est prise à l'autre niveau ? Indépendamment d'une collaboration accrue, il est également évident qu'il faudrait élaborer une réglementation claire et précise (quel est le policier qui s'y retrouve dans la législation sur les étrangers ?). Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de réduire le nombre de types de documents et de limiter sérieusement la possibilité de les falsifier. Actuellement, les documents peuvent être falsifiés très facilement et les possibilités de contrôle sont très réduites. Il faudrait pouvoir inverser cette situation.

Par ailleurs, la coopération ne doit pas s'organiser uniquement entre l'Etat, les communautés et les régions; il faut aussi, entre les services administratifs et de police, une concertation permanente dans laquelle la cellule centrale pourrait jouer un rôle efficace.

La délivrance d'autorisations n'est jamais simple. Lorsque le nombre d'autorisations à délivrer est élevé, cette délivrance risque de devenir une affaire personnelle. C'est la raison pour laquelle une autorité qui souhaite s'armer contre le laxisme, les interprétations erronées, les pressions voire même la corruption, doit autant que possible renoncer à une telle responsabilité individuelle. Le contrôle interne doit être considéré comme un principe de base en ce qui concerne la délivrance d'autorisations.

Les mécanismes administratifs existants doivent faire l'objet d'une évaluation continue. L'attention est attirée à cet égard sur les risques d'abus que présentent des systèmes tels que les jeunes filles au pair, les mariages fictifs ou l'adoption. Plutôt que d'élaborer immédiatement une réglementation nouvelle, il importe d'exercer un contrôle quant à l'appli-

III.11. Advertenties

Zoals uit de nota van professor Voorhoof blijkt is een vervolging van de dagbladen mogelijk op basis van artikel 380*quater* van het Strafwetboek. De Commissie heeft grote twijfels over de opportuniteit van een systematische vervolging.

Ze is evenwel van oordeel dat waakzaamheid geboden is zowel vanwege de overheid, als vanwege de adverteerders en de dagbladuitgivers, gelet op wat in werkelijkheid achter die advertenties kan schuilgaan (mensenhandelnetwerken, pedofilie, minderjarigen, ...).

IV. — ADMINISTRATIEVE MAATREGELEN

Het ontbreken van samenwerking tussen de verschillende niveaus heeft aanleiding gegeven tot misbruiken. Het is daarom logisch dat de commissie pleit voor het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten. Dit samenwerkingsakkoord mag niet alleen betrekking hebben op de controle van de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit maar moet in de eerste plaats de afgifte van verblijfs- vergunning en arbeidsvergunning in overeenstemming brengen. Is het onmogelijk dat bij aanvraag van het ene geen definitieve beslissing wordt genomen zonder beslissing op het andere niveau ? Afgezien van een grotere samenwerking is het ook evident dat een duidelijke regelgeving (welke politiemann kan de vreemdelingenwet hanteren ?) een eeuwige zorg blijft. Direct daarmee verbonden is de noodzaak om het aantal soorten van documenten te beperken en de vervalsbaarheid ernstig te verminderen. Nu is deze vervalsbaarheid enorm groot, de controlemogelijkheid erg klein. Het is nuttig dat het omgekeerde wordt bereikt.

Bovendien moet de samenwerking verder reiken dan deze tussen federale overheid, gemeenschappen en gewesten. Ook tussen de administratieve diensten, politiediensten en inspecties is voortdurend overleg nodig, waarbij de centrale cel nuttig werk levert.

Het afleveren van vergunningen is nooit eenvoudig. Als het aantal vergunningen hoog is, is het gevaarlijk dat deze aangifte een persoonlijke aangelegenheid wordt. Het is daarom een algemene regel dat de overheid die zich tegen een laks optreden, foute interpretatie, beïnvloeding of zelfs corruptie wil wapenen, zo veel als mogelijk een dergelijke individuele verantwoordelijkheid aanhoudt. Interne controle moet aanzien worden als een basisprincipe bij afgifte van vergunningen.

Bestaande administratieve mechanismen moeten continu geëvalueerd worden. Ter zake is gewezen op de kwetsbaarheid van systemen als au pair, schijnhuwelijken of adoptie. Meer dan onmiddellijk bijkomende reglementering te voorzien, is een controle van de effectieve toepassing (in een toestand waarbij de betrokkenen vrijuit kunnen spreken) belangrijk.

cation effective de la réglementation en veillant à ce que les intéressés puissent parler librement). C'est ainsi que la Commission estime que les ministres de l'Intérieur et de la Justice devraient donner des explications aux fonctionnaires de l'état civil et aux procureurs sur les instruments préventifs, tels qu'ils relèvent de récents arrêts.

La Commission rappelle en outre que le principal objectif du travail au pair est de renforcer la culture personnelle et les connaissances linguistiques et que les tâches ménagères ne sont qu'un moyen. Un contrôle effectif et des contacts réguliers avec les intéressés devraient permettre de veiller à ce que les engagements au pair servent réellement à atteindre cet objectif.

Lors de la délivrance d'autorisations, l'inspection sur place constitue un élément du système de contrôle. La plupart des services ne disposent pas d'un service d'inspection propre, ce qui serait d'ailleurs impossible à réaliser. C'est la raison pour laquelle il importe de concrétiser dès que possible le projet de protocole concernant les divers services de contrôle social. Cela n'aura toutefois de sens que si les autorités centrales suivent également une ligne de conduite claire et nette, que les services locaux peuvent également appliquer. Ce n'est certainement pas le cas en ce qui concerne l'Office des étrangers.

Dans de nombreuses réglementations, en particulier celles relatives aux permis de travail, les autorités ont une compétence liée. L'autorisation doit être accordée dès que les conditions légales sont remplies. Comme le prévoit la réglementation relative aux artistes de cabaret, la possibilité qu'à l'autorité centrale d'opposer un refus de principe, devrait être étendue aux autres secteurs lorsque certaines situations laissent supposer un risque d'abus. La possibilité de réaction des autorités s'en trouverait étendue.

Enfin, la Commission estime qu'en dépit de toutes les mesures préventives, ces possibilités d'influence, voire de corruption, ne sont pas exclues. A cet égard, l'adoption de méthodes d'enquête appropriées, une amélioration du fonctionnement et une modernisation du Comité supérieur de contrôle ne seraient pas un luxe.

On s'est aperçu, au fil des travaux de la Commission d'enquête, que des hommes politiques ou des personnages haut placés pourraient être impliqués, ce qui a été largement répercuté dans les médias.

Lorsque certaines constatations ont pu être faites, elles ont été minutieusement communiquées par la Commission d'enquête à l'autorité compétente. C'est ainsi qu'à la suite des enquêtes concernant Gand et Bruxelles, la Commission a communiqué aux autorités compétentes le nom de certaines personnes, dont elle estimait qu'elles devraient faire l'objet d'une enquête plus approfondie.

Bien que cet aspect ait, à certains moments, risqué d'occulter injustement le fond de l'affaire, la Commis-

Zo meent de Commissie dat de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie de preventieve actiemogelijkheden, zoals die uit recente arresten blijken, aan de ambtenaren van burgerlijke stand en de procureurs moeten verduidelijken.

Bovendien herinnert de Commissie er aan dat bij au-pair de persoonlijke vorming en verhoging van de talenkennis de eerste doelstelling is en de huishoudelijke tewerkstelling maar een middel is. Effectieve controle met geregelde contacten met de betrokkenen moet deze doelstelling gaaf houden.

Wanneer vergunningen worden afgeleverd is de inspectie ter plaatse een onderdeel van de controle. De meeste diensten hebben geen dergelijke eigen inspectie. Overigens is het ook niet mogelijk. Vandaar de noodzaak het ontwerpprotocol met betrekking tot de diverse sociale controlediensten zo vlug mogelijk in werking te stellen. Dit heeft echter maar zin als de centrale overheden ook duidelijke een coherente lijn volgen die de plaatselijke diensten dan kunnen toepassen. Met name bij de dienst Vreemdelingenzaken is dit niet het geval.

In heel wat reglementeringen, maar vooral bij de arbeidskaarten heeft de overheid een gebonden bevoegdheid. Als de wettelijke voorwaarden vervuld zijn, ontstaat er een recht op vergunning. Het zou nuttig zijn mocht in de regelgeving met betrekking tot cabaretartiesten, en van zodra de noodzaak zich in andere sectoren voordoet ook in die sector, de mogelijkheid van de centrale overheid om te weigeren principieel worden uitgebreid tot die situaties waarbij een kans op misbruik kan vermoed worden. Een dergelijke clausule zou de reactiemogelijkheid van de overheid vergroten.

Ten slotte is de commissie de mening toegedaan dat alle preventieve maatregelen ten spijt, beïnvloeding of zelfs corruptie niet uit te sluiten vallen. Aangepaste werkmethodes van onderzoek en een efficiëntere werking en modernisering van het Hoog Comité van Toezicht zijn daarbij geen overbodige luxe.

In de loop van de werkzaamheden van de onderzoekscommissie is de mogelijke betrokkenheid van politici of van hooggeplaatste personen sterk in de actualiteit gekomen.

Waar hieromtrent bepaalde vaststellingen konden worden gedaan, werd dit door de onderzoekscommissie aan de bevoegde overheid minutieus doorgegeven. Zo werden na de onderzoeken met betrekking tot Gent en Brussel de namen van personen waarvoor de Commissie het noodzakelijk achtte dat verder onderzoek moest gebeuren, aan de bevoegde overheden gemeld.

Ongeacht de vaststelling dat dit aspect op bepaalde momenten ten onrechte de grond van de zaak

sion tient néanmoins à formuler à ce sujet les recommandations suivantes :

* il est à l'évidence préférable que les personnes investies d'une certaine fonction dans notre société fassent preuve de réserve à l'égard du secteur du sexe, étant donné que l'on y constate de très nombreuses pratiques irrégulières et que ce secteur est actuellement largement sous la coupe du milieu du crime. S'associer d'une manière ou d'une autre à ce milieu (par exemple, en fréquentant régulièrement des cabarets ou en entretenant des liens d'amitié avec des exploitants) risque de mettre la personne concernée dans une position très vulnérable.

Etant donné que des pratiques telles que le chantage sont assez fréquemment utilisées par le milieu du crime, celui-ci pourra ainsi intensifier considérablement la pression qu'il exerce sur l'intéressé pour le pousser à la corruption.

* Dans la pratique, les interventions des politiques dans le cadre de leurs permanences sociales peuvent avoir par leur caractère peu sélectif, des conséquences non voulues, mais néanmoins dangereuses.

Il était difficile d'approfondir cet aspect dans le cadre des travaux de la Commission, mais d'aucuns seront peut-être intervenus indirectement dans des dossiers liés à la traite des êtres humains (autorisations de travail, de séjour, etc.). Les interventions politiques classiques risquent de répondre de manière inconsciente à certains besoins qui élargissent la marge de manoeuvre de personnes de mauvaise foi.

V. — INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

V.1. Coopération au développement

En dehors de la politique globale en matière de coopération au développement, il ne semble pas y avoir tellement de possibilités pour lutter contre la traite des êtres humains. La Commission estime qu'il doit être possible d'offrir des possibilités professionnelles aux victimes de la traite des êtres humaines dans le cadre de leur accueil en Belgique. Celles-ci pourraient être valorisées par le biais de projets locaux visant la prévention et la dissuasion des candidates au départ. Il va de soi qu'il ne s'agirait pas, en l'occurrence, d'une forme classique de coopération au développement, du fait notamment qu'elle s'organiserait partiellement en Belgique même. La Commission estime cependant qu'il est plus que nécessaire qu'une telle méthode de travail soit élaborée. Cela impliquerait en outre que :

- les actions de dissuasion ne soient plus menées par les pouvoirs publics, mais par les ONG locales;
- les organisations des femmes indigènes soient associées à ces projets et soutenues.

dreigde te overschaduwen, wil de commissie daaromtrent toch volgende aanbevelingen formuleren :

* het is evident dat personen die een zekere functie bekleden in onze samenleving best een zekere terughoudendheid aannemen ten aanzien van de sekssector vermits zich daar zeer veel onregelmatigheden voordoen en deze sector momenteel groten-deels in de greep zit van het misdaadmilieu. Zich op één of andere manier associëren met dit milieu (bijv. door regelmatig bezoek aan cabarets of het onderhouden van vriendschapscontacten met exploitanten) kan de betrokken persoon in een uiterst kwetsbare positie brengen.

Gezien praktijken zoals chantage vrij frequent worden gehanteerd door het misdaadmilieu, kan daardoor de druk tot corruptief gedrag sterk worden verhoogd.

* In de praktijk kan het politieke dienstbetoon door haar weinig selectief karakter niet-bedoelde maar toch gevaarlijke gevolgen opleveren.

Het was moeilijk om dit aspect in het kader van de werkzaamheden van de commissie grondig te onderzoeken maar mogelijks zijn er ook onrechtstreekse tussenkomsten geweest in dossiers die verband houden met mensenhandel (arbeidsvergunningen, verblijfsvergunningen en dergelijke). Via de gebruikelijke politieke tussenkomsten bestaat het gevaar dat onbewust ingespeeld wordt op bepaalde behoeften die de speelruimte van malafide personen versoepe-len.

V. — INTERNATIONALE HULPMIDDELEN

V.1. Ontwikkelingssamenwerking

Behalve de algemene politiek inzake ontwikkelingssamenwerking lijken er niet zo veel mogelijkheden om vanuit dit beleidsonderdeel mee het probleem van de mensenhandel te bestrijden. Volgens de Commissie moet het mogelijk zijn aan de slachtoffers van mensenhandel, in het raam van hun opvang in België, arbeidsmogelijkheden te bieden. Dat kan via lokale projecten die preventief werken en van meetaf aan een ontradend effect hebben op de kandidaten. Het is duidelijk dat dit geen klassieke vorm van ontwikkelingssamenwerking is, o.a. omdat ze gedeeltelijk in België zelf start. De Commissie meent nochtans dat het meer dan nuttig is als een dergelijke werkwijze zou uitgewerkt worden. Dit houdt bovendien in dat :

- ontradingsacties niet door de overheid, wel door plaatselijke NGO's gebeuren;
- de vrouwenorganisaties van ter plaatse bij deze projecten moeten betrokken en ondersteund worden.

V.2. Visas et traités internationaux

En ce qui concerne les visas, la conclusion qui s'impose est que la délivrance de visas doit faire l'objet d'un contrôle beaucoup plus systématique. Ce contrôle doit être double. Si l'on constate en Belgique des importations importantes d'êtres humains en provenance de certains pays, il faut immédiatement le signaler. Si cette constatation est faite à l'étranger, il faut avertir les autorités belges. Dans un cas comme dans l'autre, il faudra se montrer particulièrement rigoureux lors de la délivrance des visas. Dans le cas de demandes suspectes qui ne peuvent être refusées, il est souhaitable que la destination finale fasse l'objet d'une attention toute particulière sur place. Il faut, en d'autres termes, qu'il existe une relation beaucoup plus claire entre la délivrance et l'usage ultérieur du visa. Enfin, il faut pouvoir vérifier dans les cas douteux, lors de l'accès au territoire, si le lieu de destination indiqué correspond à la réalité.

Des directives précises doivent être données sur ce point, de manière à renforcer également le contrôle en ce domaine. Les statistiques concernant les dossiers disciplinaires montrent que l'on n'a guère pris de mesures sur ce plan.

Une telle attitude implique :

1. qu'une instance centrale soit désignée comme responsable en ce qui concerne la réception de ces communications;
2. que le ministre des Affaires étrangères donne des instructions dans ce sens aux postes diplomatiques;
3. que les ministres de l'Intérieur et de la Justice informent les services de police de cette procédure et leur donnent les informations et les instructions nécessaires afin que la procédure puisse être effectivement respectée;
4. que la cellule centrale de la gendarmerie et le commissariat général de la police judiciaire reçoivent systématiquement toutes les informations.

Certains témoins ont attiré l'attention de la Commission sur les rapports annuels établis par les postes diplomatiques.

La Commission estime, en ce qui concerne ces rapports, que le ministre des Affaires étrangères doit recommander que l'on se montre particulièrement attentif à la traite des êtres humains à destination de la Belgique, mais aussi d'autres pays d'Europe occidentale. Il convient ensuite de tirer le meilleur parti de ces rapports. Il conviendrait que le ministre des Affaires étrangères donne une directive à cet effet.

Ainsi que nous l'avons indiqué, le système du visa de transit prête le flanc aux abus. Si sa suppression n'est évidemment pas possible, on devrait toutefois pouvoir renforcer les contrôles. Par rapport aux arguments juridiques — qui ne sont pas toujours unanimes — avancés pour s'opposer au renforcement des contrôles, la Commission estime que la lutte

V.2. Visa en internationale verdragen

Wat de visa betreft, lijkt de conclusie voor de hand te liggen dat op een veel systematischer wijze controle moet uitgeoefend worden op het afleveren van visa. Deze controle moet tweezijdig zijn. Als in België wordt vastgesteld dat uit bepaalde landen een groot aantal mensen ingevoerd worden, moet dit onverwijld ter kennis gebracht worden. Wordt deze vaststelling in het buitenland gedaan dient de Belgische overheid verwittigd te worden. In beide gevallen zal een strengere houding bij de afgifte noodzakelijk zijn en is het wenselijk dat voor verdachte aanvragen die toch niet kunnen geweigerd worden, de uiteindelijke bestemming ter plaatse extra wordt gevolgd. Met andere woorden, er moet een veel duidelijkere band bestaan tussen de afgifte enerzijds en het gebruik van het visum achteraf. Ten slotte moet ook bij het binnenkomen zelf de effectiviteit van de opgegeven bestemmingsplaats, in verdachte gevallen, kunnen gecontroleerd worden.

Duidelijke richtlijnen moeten dus gegeven worden, maar ook de controle op het naleven van deze richtlijnen moet vergroten. De cijfers met betrekking tot de tuchtdossiers geven aan dat ter zake weinig gebeurd is.

Een dergelijke houding heeft tot gevolg :

1. dat een centrale instantie wordt aangesteld die verantwoordelijk is voor het ontvangen van deze mededelingen;
2. dat de minister van Buitenlandse Zaken in die zin instructies geeft aan de diplomatieke posten;
3. dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de politiediensten over deze werkwijze inlichten en hen de nodige informatie en instructies geven om tot een effectieve opvolging te komen;

4. dat de centrale cel van de rijkswacht en het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie, systematisch alle informatie ontvangen.

Getuigen hebben voor de commissie de aandacht gevestigd op de jaarlijkse verslagen die door de diplomatieke posten worden opgesteld.

De commissie meent dat de minister van Buitenlandse Zaken m.b.t. deze verslagen extra aandacht moet vragen voor de mensenhandel, naar België maar ook naar andere Westeuropese landen. Deze verslagen moeten daarna maximaal geëxploiteerd worden. Een richtlijn in die zin vanwege de minister van Buitenlandse Zaken is aangewezen.

Zoals aangegeven biedt het systeem van de transitvisa mogelijkheid tot misbruik. Afschaffen van het systeem is uiteraard niet mogelijk. Een strengere controle moet nochtans mogelijk zijn. Ten aanzien van de — niet eenduidige — juridische argumenten tegen dergelijke scherpere controle, stelt de commissie dat controle op misbruik toch in alle situaties

contre les abus doit toutefois pouvoir donner lieu à des contrôles supplémentaires dans toutes les situations.

Les instruments internationaux d'entraide concernent également la collaboration policière et judiciaire au niveau international. Les ministres européens ont formulé, fin 1993, un certain nombre de recommandations concernant la traite des êtres humains.

Il est important que ces recommandations soient suivies à la lettre.

La Commission estime en outre qu'il faut également confier à Europol une mission supplémentaire en ce qui concerne la traite des êtres humains et qu'il faut être particulièrement attentif à l'évolution récente de la criminalité d'Europe de l'Est. Dans son rapport d'expert, le professeur De Ruyver a exposé en détail les problèmes soulevés par les commissions rogatoires.

La commission estime qu'il est indispensable de mieux gérer cet instrument. En ce qui concerne les traités internationaux, la commission insiste pour que des traités d'extradition soient conclus, dans les meilleurs délais, avec les pays les plus sensibles (en premier lieu avec les Philippines). Pour le reste, la commission renvoie à la note des experts, dans laquelle figure une longue liste de traités qui, pour la plupart, n'ont pas encore été ratifiés. La commission demande que ces traités fassent l'objet d'une attention constante. Elle insiste également sur la nécessité pour la Belgique de répondre aux demandes de renseignements émanant de l'ONU dans le cadre de la convention internationale de 1950.

VI. — ACCUEIL DES VICTIMES

La description des systèmes d'accueil a fait apparaître certaines carences.

Afin d'y remédier, la Commission formule la proposition suivante :

1. Le principe de l'accueil des victimes sera inscrit dans la loi (voir proposition de loi); les modalités de son organisation devront être réglées par voie d'arrêté royal.

2. Elle estime que les délais de 45 jours et de trois mois peuvent être maintenus dans l'arrêté royal. Pour le cas où le parquet ne peut se prononcer dans les trois mois, il serait préférable de prévoir une prorogation de trois mois, au lieu d'un mois comme c'est le cas actuellement.

3. Si l'on juge que la plainte est importante, on procédera — ainsi qu'on le fait actuellement — à l'inscription au registre des étrangers. La Commission propose de prévoir un délai de six mois au lieu de quatre mois et de maintenir chaque fois un délai de six mois en cas de prolongation (cf. le statut des expatriés — ex-Yougoslavie).

4. Si la Chambre du conseil juge que l'affaire doit être renvoyée devant le tribunal correctionnel ou que

aanleiding moet kunnen geven tot bijkomende controles.

Internationale hulpmiddelen hebben ook betrekking op internationale politionele en gerechtelijke samenwerking. De Europese ministers hebben eind 1993 met betrekking tot mensenhandel een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Het is belangrijk dat deze aanbevelingen punctueel worden opgevolgd.

Bovendien komt het de commissie voor dat ook Europol met betrekking tot mensenhandel een bijkomende opdracht moet worden toevertrouwd en dat bijzondere aandacht wordt gegeven aan de nieuwe evoluties m.b.t. de Oost-Europese criminaliteit. In zijn expertennota heeft prof. De Ruyver in detail de problemen m.b.t. de rogatoire commissies uit de doeken gedaan.

De commissie meent dat een efficiënter beheer van dit instrument onontbeerlijk is. Wat de internationale verdragen betreft dringt de commissie aan op een zo spoedig mogelijk sluiten van uitleveringsverdragen met de meest gevoelige landen (in de eerste plaats de Filippijnen). Voor het overige verwijst de commissie naar de expertennota waar een groot aantal, meestal nog niet geratificeerde verdragen zijn opgesomd. De commissie vraagt aandacht voor deze verdragen. Ze vraagt ook met klem dat België zou ingaan op de verzoeken om inlichtingen die in het raam van de internationale overeenkomst van 1950 van de VN uitgaan.

VI. — OPVANG VAN SLACHTOFFERS

Bij de beschrijving van de bestaande opvangsystemen werden een aantal gebreken vastgesteld.

Om aan deze nadelen tegemoet te komen doet de commissie volgend voorstel :

1. Het principe van de opvang van slachtoffers wordt in de wet opgenomen (zie wetsvoorstel), de verdere uitwerking moet bij koninklijk besluit gebeuren.

2. Inhoudelijk meent de commissie dat in dit koninklijk besluit de regeling van de 45 dagen en de drie maanden kan aangehouden worden. Wanneer het parket binnen de drie maanden geen uitsluitel kan geven is een verlenging met drie maanden i.p.v. één maand nu, aangewezen.

3. Wanneer geoordeeld wordt dat de klacht belangrijk is, volgt — zoals nu — de inschrijving in het vreemdelingenregister. De commissie stelt voor zes maanden in plaats van vier maanden te hanteren en bij de verlenging van eveneens 6 maanden aan te houden (cfr. statuut ontheemden — ex-Joegoslavië).

4. Wanneer de raadkamer oordeelt dat de zaak voor de correctionele rechtbank moet komen of het

le parquet requiert lui-même, la situation administrative du témoin qui a fait une déclaration significative dans le cadre de cette procédure est améliorée, c'est-à-dire que le témoin est autorisé à séjourner pour une durée indéterminée. Il n'y a aucun risque d'abus, étant donné que la situation du témoin dépend d'une décision du parquet ou de la Chambre du conseil. Le danger auquel l'intéressé est exposé dans son pays d'origine n'est plus pris en compte à ce stade.

5. Il est important que tous les services de police soient au courant de ces mesures. Si l'on a incontestablement enregistré des progrès en ce qui concerne l'application de celles-ci, il faut bien constater que des problèmes continuent à se poser au niveau de la diffusion. Les interrogatoires posent en outre des problèmes linguistiques, qui ne pourront être résolus que par un recours accru à des interprètes.

La prolongation de ces délais constitue un premier pas dans la bonne direction. Une seconde amélioration pourrait consister à instaurer le principe du « guichet unique ». Cela signifie qu'une seule instance serait saisie de la demande de permis de séjour et de permis de travail et que cette instance transmettrait elle-même les dossiers en vue d'une décision. La première instance tiendrait compte de l'appréciation portée par l'autre instance sur certaines données du dossier. Cela suppose cependant qu'un accord de coopération soit conclu entre les autorités fédérales et les régions.

La Conférence interministérielle pour la politique de l'immigration vient de décider qu'il devrait y avoir un centre d'accueil par région. La commission estime que la mise en place de ces centres peut constituer un élément important dans la lutte contre la traite des êtres humains.

La Commission tient toutefois à attirer l'attention à cet égard sur le projet « réseau de base ». Cette idée a été émise par le Centre pour l'égalité des chances et a été reprise lors de la Conférence interministérielle du 3 décembre 1992.

Ce réseau doit assurer une approche coordonnée dans diverses villes « sensibles » (Gand, Anvers, Liège, Bruxelles, Charleroi, Courtrai, Ostende, etc.).

La Commission estime qu'il faut créer, au cours des prochains mois, les conditions permettant de sensibiliser les organismes existants à la création d'un tel réseau de base, ce qui requerra un investissement limité mais efficace.

Enfin, la Commission plaide pour que l'arrêté royal qui organise le remboursement des frais d'accueil des victimes soit pris dans les meilleurs délais.

parket vordert zelf, dan wordt de administratieve toestand van de getuige die bij deze procedure een betekenisvolle verklaring aflegde, verbeterd d.w.z. dat ze gemachtigd wordt tot een verblijf voor onbepaalde duur. Er is geen kans tot misbruik gezien ze afhankelijk is van een beslissing van het parket of van de raadkamer. Ook het gevaar dat de betrokkene in het thuisland loopt, is op dat ogenblik niet meer relevant.

5. Het is wel belangrijk dat alle politiediensten deze maatregelen kennen. Weliswaar is de toepassing sterk verbeterd, maar de kennis is nog niet algemeen verspreid. Bovendien doet het ondervragen vaak een taalprobleem rijzen waarvoor de beschikbaarheid van tolken een oplossing kan bieden.

De verlenging van deze termijnen is een eerste stap. Tweede verbetering zou het principe van het « unieke loket » kunnen zijn. Dat wil zeggen dat voor de aanvraag van verblijfsvergunning en arbeidsvergunning één instantie wordt aangesproken die de dossiers dan zelf doorgeeft voor beslissing en waarbij de ene overheid rekening houdt met de beoordeling van sommige gegevens uit het dossier door de andere overheid. Dit veronderstelt wel dat tussen de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord wordt gesloten.

Recent heeft de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid beslist dat per gewest een opvangcentrum werkzaam moet zijn. De commissie is van oordeel dat de uitbouw van deze centra een belangrijk element kan zijn in de bestrijding van de mensenhandel.

Ter zake wenst de Commissie echter te wijzen op het project « basisnetwerk ». Dit project werd gepropageerd door het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en in de Interministeriële Conferentie van 3 december 1992 principieel overgenomen.

Dit netwerk moet instaan voor een gecoördineerde aanpak in diverse « gevoelige » steden (Gent, Antwerpen, Luik, Brussel, Charleroi, Kortrijk, Oostende enz.).

De Commissie meent dat in de komende maanden de voorwaarden moeten gecreëerd worden om de bestaande organisatie voor een basisnetwerk gevoelig te maken. Dit betekent een beperkte maar efficiënte investering.

Ten slotte pleit de Commissie ervoor dat het koninklijk besluit dat de terugbetaling van de kosten voor opvang van slachtoffers regelt, zo vlug mogelijk wordt genomen.

CINQUIEME PARTIE

GARANTIES POUR UNE POLITIQUE SUIVIE

Les articles et le livre de Chris De Stoop, ainsi que les travaux de la Commission d'enquête ont sans conteste accru l'intérêt porté au problème de la traite des êtres humains. Il faut souligner en premier lieu que l'on a admis l'existence du phénomène et que l'on a commencé à lutter contre la traite, ce qui s'est manifesté à plusieurs niveaux :

- l'application plus stricte de la législation en matière de permis de travail pour les artistes de cabaret (septembre 1992);

- la nouvelle réglementation adoptée en la matière en mars 1993;

- le nouveau régime pour les permis de séjour des victimes;

- le subventionnement de Payoke;

- l'ouverture d'une vingtaine de procédures judiciaires, dont un grand nombre contre des membres de la Bande du milliardaire;

- la création d'une cellule centrale à la gendarmerie;

- l'adoption de la nouvelle loi visant à sanctionner les employeurs qui occupent des travailleurs en séjour illégal;

- le démarrage des négociations entre la Belgique et les Philippines en vue de la signature d'un traité d'extradition;

- une relance de la coopération au développement avec les Philippines.

Comme cela a été indiqué ci-dessus, ces démarches devront s'accompagner d'autres mesures, telles que :

- la mise en oeuvre de projets de développement;

- une approche coordonnée sur le plan policier et judiciaire;

- une amélioration de la législation;

- un meilleur accueil des victimes;

- des aménagements sur le plan administratif.

Le plus important est toutefois de faire en sorte que l'attention portée à ce problème ne se relâche pas. La Commission a élaboré un certain nombre de propositions à cet effet.

I. — LA PRESENTATION D'UN RAPPORT ANNUEL

La lutte contre la traite des êtres humains doit faire l'objet d'une politique caractérisée par la continuité. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi que déposeront les membres de la Commission prévoit que le gouvernement fera rapport chaque année devant le Parlement sur l'évolution de la situation dans ce domaine. Le Parlement aura ainsi la possibilité de procéder à une évaluation et de formuler des recommandations si besoin en est. La Commission d'enquête a travaillé de manière positive et s'est attachée à présenter des recommandations gé-

VIJFDE DEEL

WAARBORGEN VOOR EEN CONTINU BELEID

De artikelen, het boek van Chris De Stoop en de werkzaamheden van de onderzoekscommissie hebben er ongetwijfeld toe geleid dat een grotere aandacht voor de mensenhandel is gegroeid. In de eerste plaats is de erkenning van het fenomeen een feit. De bestrijding is gestart. Dit heeft zich in verschillende zaken geuit :

- de strakkere toepassing van de arbeidskaarten voor kabaretartiesten (september 1992);

- daaropvolgend de nieuwe reglementering ter zake van maart 1993;

- de nieuwe regeling voor de verblijfsvergunningen van slachtoffers;

- de subsidiëring van Payoke;

- de start van zo'n twintigtal gerechtelijke procedures, waaronder een groot deel ten opzichte van leden van de Bende van de Miljardair;

- de uitbouw van een centrale cel bij de rijks-wacht;

- de goedkeuring van de nieuwe wet op de bestraffing van werkgevers die illegalen tewerkstellen;

- het opstarten van de onderhandelingen tussen België en de Filipijnen met betrekking tot een uitleveringsverdrag;

- een vernieuwde belangstelling voor de ontwikkelingssamenwerking met de Filipijnen.

Zoals hierboven aangegeven moeten deze stappen aangevuld worden, onder meer door :

- verdere uitbouw van ontwikkelingsprojecten;

- een gecoördineerde politionele en gerechtelijke aanpak;

- een verbeterde wetgeving;

- een betere opvang van de slachtoffers;

- vernieuwing op administratief vlak.

Het belangrijkste is nochtans dat de aandacht voor het probleem levendig wordt gehouden. Ter zake heeft de commissie een aantal voorstellen uitgewerkt.

I. — DE JAARLIJKSE RAPPORTERING

De strijd tegen de mensenhandel vergt een continu beleid. Daarom is in het wetsvoorstel dat de commissieleden neerleggen, voorzien dat de regering ieder jaar bij het Parlement verslag uitbrengt over de evoluties ter zake. Het Parlement wordt op die manier in de mogelijkheid gesteld een evaluatie te maken en zo nodig aanbevelingen goed te keuren. De onderzoekscommissie heeft in een positieve zin gewerkt en zich toegespitst op algemeen of concreet aanbevelingen. In de jaarlijkse rapportering moet daarom aangegeven worden, wat met deze aanbeve-

nérales ou concrètes. Le rapport annuel devra donc exposer la suite qui a été réservée à ces recommandations, ainsi que l'état d'avancement des enquêtes judiciaires.

La Commission estime qu'il serait opportun que le rapport annuel soit examiné et évalué par une commission *ad hoc* pendant une période déterminée.

II. — LE ROLE COORDINATEUR DU COMITE INTERMINISTERIEL A LA POLITIQUE DES IMMIGRES

Le Comité interministériel à la Politique des immigrés est une réunion de tous les ministres responsables, d'une manière ou d'une autre, de la politique des immigrés. Si l'on veut mettre en oeuvre une politique coordonnée, il faut que ce comité interministériel reste compétent pour cette politique.

III. — LE CENTRE POUR L'EGALITE DES CHANCES

Actuellement, le Centre est responsable, dans le cadre du comité interministériel à la Politique des immigrés, de la coordination de l'aspect social de la lutte contre la traite des êtres humains et se charge du secrétariat. Pour l'avenir, la commission estime qu'il sera nécessaire, en ce qui concerne la traite des êtres humains, d'étendre les compétences du centre et de ne plus limiter son action à l'élaboration de propositions ne portant que sur l'aspect spécifiquement social.

La proposition de loi contient une disposition à cet effet. Il est en outre souhaitable d'accorder au centre un droit d'action en matière de traite des êtres humains, comme c'est déjà le cas en ce qui concerne la loi sur le racisme. Ce droit d'action peut également contribuer à ce que ce problème fasse l'objet d'une attention constante au niveau judiciaire. Des réunions d'information avec les services de police et d'inspection responsables doivent être possibles.

IV. — LE DROIT D'ACTION DES ORGANISATIONS RECONNUES

Il faudrait également qu'à l'instar du Centre pour l'égalité des chances, les centres d'accueil et les organisations actives dans ce domaine disposent d'un droit d'action.

Les expériences réalisées dans d'autres domaines n'indiquent pas qu'il faille s'attendre à ce que ce droit de recours donne lieu à des abus.

L'octroi de ce droit d'action suppose également que les centres d'accueil doivent veiller à renforcer leur professionnalisme.

lingen is gebeurd en moet een stand van zaken gegeven worden over de gerechtelijke onderzoeken.

De commissie meent dat het nuttig is dat een commissie *ad hoc*, gedurende een bepaalde periode het jaarverslag bespreekt en evalueert.

II. — EEN COORDINERENDE ROL VAN DE INTERMINISTERIELE COMMISSIE VOOR MIGRANTENBELEID

De Interministeriële Commissie voor Migrantenbeleid is een vergadering van alle ministers die inzake het migrantenbeleid enige verantwoordelijkheid dragen. Om tot een gecoördineerd beleid te komen moet die Interministeriële Commissie bevoegd blijven voor het beleid inzake mensenhandel.

III. — HET CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN

Op dit ogenblik is het Centrum verantwoordelijk om binnen het kader van de ICM het sociale aspect van de strijd tegen de mensenhandel te coördineren en het secretariaat waar te nemen. Naar de toekomst toe acht de commissie het noodzakelijk dat, wat betreft de mensenhandel, het Centrum een ruimere bevoegdheid krijgt en niet alleen op het specifiek sociale vlak voorstellen kan uitwerken.

In het wetsvoorstel wordt daarom de mensenhandel als actieterrein toegevoegd. Bovendien is het wenselijk dat het Centrum een vorderingsrecht krijgt met betrekking tot mensenhandel, zoals het dat ook met betrekking tot de wet op het racisme kreeg. Dit vorderingsrecht kan op het gerechtelijk niveau eveneens bijdragen om tot een continue aandacht te komen. Informatieve vergaderingen met de verantwoordelijke politie- en inspectiediensten moeten mogelijk zijn.

IV. — HET VORDERINGSRECHT VAN DE ERKENDE ORGANISATIES

Net zoals het Centrum voor gelijke kansen moet ook aan de opvangcentra of de ter zake actieve organisaties een vorderingsrecht worden toegewezen.

De ervaringen op andere beleidsterreinen, met een gelijkaardig verhaalrecht, zijn niet van dien aard om te besluiten dat misbruik waarschijnlijk zou zijn.

Het toekennen van dit vorderingsrecht veronderstelt ook dat de opvangcentra een grotere professionalisering moeten nastreven.

V. — L'INVENTAIRE JUDICIAIRE : LA MAUVAISE CONSCIENCE DES POUVOIRS PUBLICS

Un aperçu des procédures entamées est joint en annexe. Il porte sur 30 affaires, dont 6 sont terminées. La partie hachurée indique ce qui a déjà été exécuté, tandis que la partie en blanc indique ce qui doit encore être fait. La Commission considère ce tableau comme un instrument d'évaluation précis. Elle s'attend, d'ici l'année prochaine, lorsque sera déposé le premier rapport annuel en mars, à une augmentation considérable des parties hachurées et à l'ajout de nouvelles affaires dans ce schéma. L'état de ce schéma, l'année prochaine, constituera une première évaluation objective et quantifiable de l'efficacité judiciaire en matière de traite des êtres humains.

VI. — EVOLUTIONS RECENTES — LA MISSION D'UN MAGISTRAT NATIONAL

Au cours des témoignages devant la Commission, l'attention a été attirée sur des évolutions récentes, dont certaines ont un rapport avec la traite des êtres humains : l'augmentation du nombre de demandes de jeunes filles au pair, l'augmentation du nombre de mariages fictifs, l'apparition de nouvelles formes de criminalité imputable à des ressortissants d'Europe de l'Est qui arrivent en bandes dans notre pays en y amenant des femmes pour les forcer, par la violence, à se prostituer, le développement des filières ghanéennes/nigérianes (la filière de Lagos).

La Commission demande que tous ces phénomènes fassent l'objet d'une attention particulière. En ce qui concerne plus spécialement la filière de Lagos, la Commission demande qu'une fois que l'enquête en cours à Bruxelles sera clôturée, des enquêtes approfondies soient également menées dans les autres villes. S'il s'avère utile, à cet égard, que les personnes qui ont mené la première enquête opèrent aussi dans les autres villes, cette possibilité ne peut être refusée pour des raisons générales ou pratiques.

Afin de garantir l'efficacité de ces enquêtes, il importe que le magistrat national reçoive en l'occurrence des compétences et des directives précises.

VII. — ETUDE SCIENTIFIQUE

L'action des pouvoirs publics doit s'appuyer sur des données correctes et des options ayant fait l'objet d'une analyse critique. L'étude scientifique peut contribuer à renforcer le fondement de ces options.

L'évolution et l'analyse des flux migratoires, mais aussi la coordination entre les actions et la politique administratives et judiciaires, l'évolution du secteur de la prostitution, le problème des mariages fictifs et

V. — DE GERECHTELIJKE CHECK-LIST : HET SLECHT GEWETEN VAN DE OVERHEID

In bijlage is een overzicht gevoegd met de gestarte procedures. Het gaat om 30 zaken waarvan 6 reeds beëindigd. Het gearceerde deel duidt aan wat uitgevoerd is, het witte gedeelte moet nog uitgevoerd worden. De commissie ziet deze tabel als een duidelijk evaluatiemiddel. Als volgend jaar in maart het eerste jaarverslag wordt neergelegd verwacht de commissie een sterke toename van de nog niet gearceerde delen en het toevoegen van nieuwe zaken aan dit schema. De stand van zaken, volgend jaar, met betrekking tot dit schema, zal een eerste objectieve en kwantificeerbare evaluatie voor de gerechtelijke efficiëntie inzake de mensenhandel zijn.

VI. — AANDACHT VOOR RECENTE VERSCHUIVINGEN — DE OPDRACHT AAN EEN NATIONAAL MAGISTRAAT

Tijdens de getuigenissen voor de commissie is de aandacht gevestigd op recente evoluties die al dan niet met mensenhandel te maken hebben : de stijging van de au-pair-aanvragen, de toename van de schijnhuwelijken, de nieuwe vormen van Oosteuropese criminaliteit waarbij bendes naar hier komen en de vrouwen zelf meebrengen om in een gewelddadige vorm van prostitutie gedwongen te worden, de Ghanese/Nigeriaanse filières (Lagoslijn).

Voor al deze fenomenen vraagt de commissie extra aandacht. Specifiek wat de Lagoslijn betreft vraagt de commissie dat na de afhandeling van het lopende onderzoek in Brussel, ook in de andere steden werk wordt gemaakt van een grondig onderzoek. Als het daarbij nuttig is dat de mensen die het eerste onderzoek uitvoerden, ook in de andere steden optreden, mag deze opportuniteit niet om algemene of praktische redenen afgewezen worden.

Een efficiënte aanpak vereist dat een nationale magistraat voor deze duidelijke bevoegdheden en richtlijnen krijgt.

VII. — WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De actie van de overheid moet berusten op correcte gegevens en kritisch geanalyseerde opties. Wetenschappelijk onderzoek kan er toe leiden dat deze opties veel beter onderbouwd worden.

Meer bepaald wat de evolutie en de analyse van de migratiestromen betreft, maar ook het op elkaar afstemmen van bestuurlijke en gerechtelijke acties en beleid, de evoluties binnen de prostitutiesector,

le statut des repentis mériteraient une étude scientifique plus poussée.

*
* *

Les constatations et les recommandations figurant dans le présent rapport sont adoptées à l'unanimité, moins une abstention.

Cette abstention est motivée par le fait que la Commission n'a pas opté, dans ses recommandations, pour une réglementation de la profession de prostituée, pour un assouplissement de la politique d'immigration par l'instauration d'une forme de migration légale et pour la suppression du travail « au pair » et des interventions politiques dans le cadre des permanences sociales.

Les Rapporteuses,

Le Président,

T. MERCKX-VAN GOEY
N. de T' SERCLAES

J. Vande LANOTTE

het probleem van de schijnhuwelijken en de positie van spijtoptanten verdienen verdergaand wetenschappelijk onderzoek.

*
* *

De vaststellingen en aanbevelingen zoals zij in onderhavig verslag zijn weergegeven, worden op één onthouding na, eenparig aangenomen.

Deze onthouding wordt gemotiveerd door het feit dat de Commissie in haar aanbevelingen niet heeft gekozen voor het reglementeren van het beroep van prostituée, voor een versoepeling van de migratiepolitiek door het invoeren van een vorm van legale migratie, voor de afschaffing van het « au-pair » statuut en van het politiek dienstbetoon.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

T. MERCKX-VAN GOEY
N. de T' SERCLAES

J. Vande LANOTTE