

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

15 SEPTEMBRE 1994

ENQUETE PARLEMENTAIRE

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

REPONSE DU GOUVERNEMENT
AU RAPPORT DE LA COMMISSION
D'ENQUETE PARLEMENTAIRE CHARGÉE
D'ELABORER UNE POLITIQUE
STRUCTURELLE VISANT LA REPRESSION
ET L'ABOLITION DE LA TRAITE
DES ETRES HUMAINS (Doc . n° 673/7)

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.
- N° 7 : Rapport.
- N° 8 : Annexes au rapport.

Annales :
21 avril 1994.

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

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

15 SEPTEMBER 1994

PARLEMENTAIR ONDERZOEK

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

ANTWOORD VAN DE REGERING
OP HET VERSLAG VAN DE PARLEMENTAIRE
ONDERZOEKSCOMMISSIE BELAST MET
HET ONDERZOEK NAAR EEN STRUCTUREEL
BELEID MET HET OOG OP DE BESTRAFFING
EN DE UITROEIING VAN DE
MENSENHANDEL (Stuk n° 673/7)

Zie :

- 673 - 91 / 92 :

- 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.
- N° 7 : Verslag.
- N° 8 : Bijlagen bij het verslag.

Handelingen :
21 april 1994.

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



LE PREMIER MINISTRE

12.09.94

TRAITE DES ETRES HUMAINS

REPONSE DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement a pris connaissance avec grand intérêt du rapport de la commission d'enquête sur la traite des êtres humains. Installée en décembre 1992, suite aux publications de Chris DE STOOP, journaliste à l'hebdomadaire "KNACK", la commission a mené un travail important, à la fois de sensibilisation, d'étude et de recommandation. Son rapport constitue un instrument essentiel, pour le gouvernement, dans la poursuite d'une politique de lutte contre ce phénomène.

Le problème de la traite des êtres humains est vaste et interpelle le gouvernement et la société dans son ensemble, par rapport à la défense des valeurs fondamentales touchant au respect de la personne humaine. Les travaux de la commission d'enquête ne l'ont certes pas épuisé, mais apportent une série d'instruments d'analyse essentiels.

Ils soulèvent, en premier lieu, la dimension internationale de la traite des êtres humains. Celle-ci s'inscrit, en effet, dans la problématique du sous-développement économique dès lors que l'écrasante majorité des personnes qui en sont victimes proviennent de pays où règne une situation socio-économique précaire ou fragile. Cette dernière constitue un terrain favorable au recrutement de femmes, pour la plupart, soucieuses de trouver un travail et de bâtir un avenir en émigrant vers l'Occident, jugé comme un havre de prospérité. Des filières bien organisées, profitant de cette situation ont amené des femmes en utilisant, souvent des moyens légaux.

Le statut de la femme vis-à-vis de l'homme, dans les pays du tiers monde n'est, en outre, pas étranger à leur recrutement dans des réseaux de prostitution ou de danseuses de cabaret. "Soumission", "gentillesse", "exotisme" sont des qualificatifs qui reviennent régulièrement dans nos pays pour les décrire et qui mettent en évidence d'une "demande" au sein de la population masculine à l'égard de ces femmes originaires des pays du tiers monde. En outre, leur situation de dépendance les oblige à travailler à des prix beaucoup moins élevés.

Etudier le problème de la traite des êtres humains débouche inéluctablement sur la problématique encore plus vaste et plus complexe de la prostitution en tant que telle dans nos pays.

La commission d'enquête n'a pas manqué de le souligner et de relever l'attitude ambivalente de la société par rapport à ce phénomène.

Selon la commission, cette ambivalence se répète également dans l'action des services de police et de la justice. Elle relève, à cet égard, que les enquêtes en matière de prostitution et de traite des êtres humains n'ont pas toujours reçu un caractère prioritaire. La nécessité d'une meilleure coordination entre les différentes actions et les services, tant au niveau judiciaire que policier, a été également mise en évidence.

Par ailleurs, l'imbrication du phénomène de la traite des êtres humains avec d'autres formes de criminalité (drogue, blanchiment d'argent) ne paraît pas, toujours, avoir été appréhendée. Les phénomènes de perte du sens de la norme ou de connivences avec le milieu, constatés par la commission, sont suffisamment connus.

Par des filières bien organisées, furent exploitées les lacunes de la réglementation tant sur le plan de l'accès au territoire, que de la délivrance des permis de travail. Ici aussi une meilleure coordination est indispensable.

Il convient de noter, toutefois, que depuis un passé récent, on assiste progressivement à la mise en place de structures de coordination entre les services concernés et à l'amorce d'une politique à long terme.

Les travaux de la commission d'enquête ont, également bien montré que la problématique de la traite des êtres humains ne pouvait être appréhendé exclusivement sur un plan administratif ou judiciaire, mais devait également intégrer la dimension des victimes et de leur accueil. L'action des a.s.b.l. "Payoke" (Anvers) et "Le Nid" (Bruxelles, Liège) a été fort bien décrite. Leur rôle central tant en matière d'accueil, d'assistance ou de réintégration des victimes est indiscutable. Une politique qui ferait abstraction de cette dimension aurait inmanquablement pour conséquence de rendre les victimes doublement victimes de l'exploitation dont elles sont l'objet. Il faut, en effet, leur permettre de trouver un lieu où elles pourront retrouver un équilibre suffisant afin qu'elles puissent d'une part apporter leur indispensable témoignage pour entamer la poursuite des trafiquants et d'autre part quitter le milieu de la prostitution et préparer, le cas échéant, le retour dans leur pays d'origine.

Se basant sur l'examen approfondi réalisé par la commission, le gouvernement souhaite collaborer de manière constructive avec la commission aux fins d'élaborer la législation la plus adéquate ainsi qu'une politique dynamique et performante.

Concrètement, une collaboration active au traitement de la proposition de loi déposée est déjà en cours au sein de la commission de la justice de la Chambre. Le gouvernement apportera son appui pour que cette proposition puisse encore être votée dans la Chambre avant les vacances parlementaires.

Le gouvernement partage entièrement l'avis de la commission là où cette dernière souligne la nécessité d'une description actualisée du délit "Traite des êtres humains". Pour souligner davantage l'aspect "traite", pour prendre en compte la modification du contexte international et pour ne pas limiter l'exploitation de femmes aux seuls aspects de prostitution ou de débauche, il paraît opportun de prendre une initiative législative en la matière.

Permettez-moi d'esquisser brièvement les grands axes que le gouvernement a retenus dans l'éventail de recommandations parfois très concrètes formulées par la commission. Je dresserai ensuite un inventaire assez détaillé des pistes de travail et de mesures concrètes déjà adoptées ou prévues.

Une approche plus performante et mieux coordonnée au niveau de la justice

La commission d'enquête souligne la nécessité d'une politique des poursuites coordonnée et orientée. La Justice réagit trop souvent de manière réactive, d'où le besoin de directives pour une approche sélective.

Pour la commission, cette politique active exige l'approche coordonnée et stimulante d'un magistrat national, une révision des règles de compétence territoriale et un renforcement du rôle de la cellule de la gendarmerie et du commissariat général de la police judiciaire.

Le gouvernement partage les soucis de la commission et insiste sur les points ci-après :

- (1) la cellule "réseaux pour l'immigration et l'emploi illégal" au sein du Bureau central de Recherches (BCR), qui se développe lentement mais sûrement comme une forum de travail, de rencontre et d'échange, optimise la collaboration entre les différents services;
- (2) au niveau de la politique criminelle, le développement d'une action clairement organisée pourra se concrétiser, notamment par le biais "d'incentives" émanant du service de la Politique criminelle;
- (3) en ce qui concerne la désignation d'un troisième magistrat national, les pistes ci-après sont proposées.
 - 1° inviter le collège des procureurs généraux à déterminer des lignes directrices selon lesquelles les parquets devront transmettre des informations aux magistrats nationaux, en matière de criminalité organisée;
 - 2° donner la possibilité au collège des procureurs généraux, de confier aux magistrats nationaux la direction de certaines affaires, afin qu'ils en assurent le suivi et la coordination;
 - 3° les magistrats nationaux actuels seront également chargés de la lutte contre la traite des être humains;

4° le statut de ces magistrats nationaux sera précisé.

- (4) le Ministre de la Justice élaborera une proposition relative à l'organisation globale du ministère public.
- (5) les modifications des règles de compétence territoriale seront examinées de manière approfondie dans le cadre des propositions formulées par la commission "FRANCHIMONT";
- (6) la nécessité d'enquêtes financières préparatoires est soulignée;

Droit disciplinaire, déontologie et contrôle interne au niveau de l'organisation policière

La commission d'enquête parlementaire traite de façon circonstanciée les aspects policiers qui vont de pair avec le problème de la traite des êtres humains. Il est apparu des activités de la commission que ce secteur comprend plus de risques spécifiques sur le plan de l'exécution des tâches policières, que les autres. Une des stratégies de la criminalité organisée, liée à la traite d'êtres humains, consiste notamment à influencer les services de recherche. En outre, l'enquête de la commission démontre qu'un contact prolongé avec le milieu peut aboutir à une perte du sens de la norme.

C'est pourquoi la commission d'enquête souligne l'importance de d'un contrôle interne adéquat, d'une application efficace et univoque des mesures disciplinaires, du maintien des valeurs professionnelles essentielles, telles que l'impartialité, l'intégrité, l'incorruptibilité etc. D'une manière générale, la commission d'enquête insiste sur le maintien et l'affinement des normes de qualité, des normes éthiques et des garanties judiciaires au sein des services de police.

Le gouvernement partage ce souci et envisage dès lors d'élaborer certaines mesures concrètes. Elles se situent dans le prolongement de ce qui a été proposé par la commission d'enquête parlementaire. On distinguera essentiellement cinq points, notamment :

- (1) l'instauration d'un Service de Contrôle interne au sein de la police communale;
- (2) la mise en place d'une procédure disciplinaire uniforme
- (3) l'élaboration d'une charte reprenant les valeurs fondamentales à tout fonctionnaire de police et d'un code de déontologie pour la police;
- (4) offrir un ensemble de formations spécifiques et accorder une attention particulière à la rotation du personnel;
- (5) une politique générale de recrutement, qui vise entre autres, à attirer des agents de police féminins.

Mesures administratives : Contrôle de l'immigration et politique de visas

La commission d'enquête parlementaire s'attarde sur toute une série de problèmes liés aux permis de séjour et à d'autres documents. Elle souligne principalement la nécessité de renforcer le contrôle en vue d'éviter des abus.

Le gouvernement souhaite donner suite aux suggestions de la commission d'enquête, et ce au moyen d'une série de mesures concrètes. Le but est de rendre plus effectifs et plus efficaces les instruments de contrôle, de sorte que les abus puissent être combattus d'une façon plus systématique. Les points suivants constituent les axes essentiels de la politique proposée :

- (1) la limitation du nombre de documents et la lutte contre la falsification de ceux-ci, y compris la mise au point d'une politique axée sur la lutte contre les mariages blancs;
- (2) mettre en place un contrôle plus effectif sur la délivrance de visas, tant en Belgique qu'à l'étranger;
- (3) rendre plus transparente la politique en matière de permis de séjour, et l'harmoniser avec la politique en matière de délivrance des permis de travail.

Répression d'abus sur le plan du droit social

Pour ce qui concerne les abus constatés sur le plan du droit social, la commission souligne principalement la nécessité d'une coordination. Le gouvernement a déjà répondu à cette attente : en vue d'un meilleur respect des lois sociales, les huit ministres compétents en cette matière ont conclu en juillet 1993 un protocole afin de coordonner les contrôles dans tous les secteurs. Si précédemment chaque service menait une action distincte à ce niveau, une étroite collaboration et une meilleure coordination sont actuellement en place.

Un projet d'accord de coopération avec les régions sera soumis prochainement au Conseil des Ministres.

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

Je tiens à souligner l'importance de la dimension internationale que revêt cette problématique . Beaucoup reste à faire, non seulement au niveau de la politique à l'immigration ou de la délivrance ou non de permis de séjour, mais surtout sur le plan de la coopération au développement. Aussi longtemps que les oppositions Nord-Sud, Est-Ouest subsistent en termes d'évolution sociale et économique, des phénomènes tels que ceux de la traite des êtres humains continueront de se développer. Depuis longtemps déjà, le gouvernement prend en compte, dans sa politique de coopération, la problématique des femmes dans les pays en voie de développement. Et à l'avenir aussi, la lutte contre la traite des êtres humains marquera de son empreinte la politique de coopération au développement.

Continuité dans la politique de lutte contre la traite des êtres humains

C'est à juste titre qu'il convient d'assurer la continuité dans la politique de lutte contre la traite des êtres humains ainsi que dans le mode de répression de ce phénomène, prévu par les différentes autorités de notre pays.

A cette fin, la proposition de la commission visant à charger le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme de la coordination et du suivi de cette politique est précisée et peaufinée par le gouvernement. Un cadre structurel sera créé, assurant un rapport annuel ainsi que la possibilité de formuler des recommandations. Actuellement déjà, les mesures relatives à la traite des êtres humains sont discutées et suivies au sein de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés. Ce mode de travail sera maintenu à l'avenir car il offre la garantie que les communautés et les régions restent associés au traitement de cette problématique.

Je ne voudrais pas terminer mon exposé sans féliciter, au nom du gouvernement, la commission, son président, ses membres et les différents experts et témoins qui ont eux aussi contribué à l'élaboration de ce rapport circonstancié et pertinent.

Un dialogue permanent, à court terme au sein de la commission de la Justice, mais aussi à plus long terme à l'occasion du rapport annuel présenté au parlement devrait permettre de mieux lutter à l'avenir contre le phénomène de la traite des êtres humains.

*
* *

APERCU DES MESURES PRISES ET A PRENDRE

I. REORIENTATION DE LA POLITIQUE JUDICIAIRE ET PENALE

1. Modification de la loi pénale

Le gouvernement soutient le développement des instruments légaux de lutte contre la traite des êtres humains. Je suis dès lors prêt à collaborer de façon constructive en sein de la commission de la Justice de la Chambre, à la proposition de loi déposée. Il y a d'ailleurs eu déjà une série de contacts informels entre d'une part des membres du Cabinet de la Justice et de l'Intérieur et d'autre part des parlementaires. De même, il y a déjà eu un début de discussion, à la commission de la Justice de la Chambre sur la proposition de loi susmentionnée. Le Ministre de la Justice prépare un certain nombre d'amendements à cette proposition de loi afin de pouvoir appréhender et combattre la traite des êtres humains d'une manière plus adaptée.

2. Une politique explicite

J'estime que les directives, dont votre commission parle, peuvent être favorisées par l'intervention du Service de Politique criminelle, qui sera prochainement opérationnel. Ce service est le mieux placé pour pouvoir appréhender la lutte contre la traite des êtres humains de manière sélective sans préjudice de son caractère prioritaire pour les autorités judiciaires.

3. La mise sur pied de la cellule centrale de la Gendarmerie

Le Ministre de l'Intérieur souhaite souligner qu'en ce moment il existe déjà une cellule "réseaux pour l'immigration et l'emploi des illégaux" au sein du Bureau Central de Recherches (BCR), et que la gendarmerie a voulu ainsi apporter une contribution plus structurée à la lutte contre l'exploitation organisée de la traite des êtres humains et l'emploi illégal.

Cette cellule - à l'appui de la politique judiciaire - continuera ses activités et son organisation sera affinée. La cellule centrale ne se substituera aucunement aux organes d'information, de coordination ou de concertation existants. Elle fonctionnera seulement comme cellule de police qui, afin de pouvoir disposer d'un maximum d'information, doit pouvoir compter sur la collaboration d'autres instances en dehors de la gendarmerie, mais qui est opérationnelle dans le sens

qu'elle doit effectivement pouvoir appuyer les unités de la gendarmerie sur le terrain.

A force de concertations entre les membres de la cellule "réseaux" du BCR et les services compétents, tant dans les administrations fédérales, que régionales et communales, la cellule se développe lentement mais sûrement en un forum de travail, de rencontre et d'échange qui peut aider à simplifier, rationaliser et rentabiliser la collaboration entre les services compétents (les services de police et autres), où chacun garde son caractère propre et ses compétences. Outre les accords de coopération d'application générale décrits ci-dessus, et plus particulièrement pour ce qui concerne la PJP, on échange des informations spécifiques relatives aux domaines en question entre le Commissariat général de la PJP et le BCR.

4. Une mission explicite pour un magistrat national

La commission d'enquête sur la traite des êtres humains a attiré l'attention à l'instar d'autres travaux sur le problème de la coordination de la politique de recherches et de poursuites.

En vue d'une meilleure coordination dans la lutte contre la criminalité organisée, il y quelques années, deux magistrats nationaux, chargés d'une mission de coordination et d'avis, ont été désignés.

C'est dans le cadre de cette mission qu'ils sont intervenus dans les dossiers de la "traite des femmes", sur la demande des juges d'instruction d'Anvers, de Gand et de Bruxelles.

Les magistrats nationaux n'ont ni pour mission, ni la compétence de faire exécuter, dans le cadre d'instructions ou d'informations judiciaires pendantes, des actes d'instruction et d'information par les autorités judiciaires qui sont compétentes sur le plan local et qui restent en tout cas dominus litis.

Cela signifie que l'exécution effective des actes d'instruction, y compris les analyses criminelles (nationales) et les autres suggestions, formulées à plusieurs reprises par les magistrats nationaux, notamment en ce qui concerne les analyses financières, doivent finalement être diligentées par les autorités judiciaires territorialement compétentes, en l'espèce les différents juges d'instruction, le cas échéant après demande (complémentaire) du parquet compétent.

La commission d'enquête a constaté que le magistrat national jouait un rôle assez limité au niveau de la coordination.

Le gouvernement prendra plusieurs initiatives afin de mettre au point la coordination des enquêtes sur la criminalité organisée en général, et sur la traite des êtres humains en

particulier, et afin de stimuler les poursuites effectives de ces infractions.

- 1° L'absence d'une obligation de communication de la part des parquets à l'égard du magistrat national constitue un point faible.

Cette lacune a toutefois été comblée partiellement en faisant passer les communications par le biais du canal policier. Le BCR de la gendarmerie a, par sa fonction centralisatrice au sein de la gendarmerie, une vue globale et faisait parvenir ces données au magistrat national. Il en est de même pour la police judiciaire où la Brigade spéciale remplit une fonction similaire.

Le Ministre de la Justice demandera au Collège des procureurs-généraux d'édicter une directive stipulant que les parquets doivent communiquer les données relatives à la criminalité organisée aux magistrats nationaux.

- 2° En raison de la portée restreinte de la mission des magistrats nationaux, des problèmes peuvent surgir quand leurs recommandations ne sont pas suivies. Ainsi, des conflits peuvent naître entre le magistrat chargé du dossier et le magistrat national.

C'est pourquoi il sera prévu que le Collège des procureurs-généraux puisse charger les magistrats nationaux - pour ce qui concerne le Ministère public - de la direction de certaines affaires, afin d'en assurer la coordination et le suivi. Ils auront une compétence nationale en la matière. Le Collège peut également désigner un magistrat d'un certain parquet pour assister les magistrats nationaux. Ce procédé offre une solution pour le traitement des problèmes concernant plusieurs ressorts.

En ce qui concerne la compétence des juges d'instruction, il est renvoyé aux possibilités existantes et aux propositions de la Commission Franchimont, décrites sous le point suivant. La question de la compétence nationale des juges d'instruction sera examinée, afin d'éliminer les obstacles restants.

- 3° Les magistrats nationaux actuels seront également chargés de la lutte contre la traite des êtres humains.
- 4° Les constatations faites par la commission d'enquête et les mesures annoncées par le gouvernement incitent à une réflexion approfondie sur la coordination de la politique de recherches, sur l'unité de la politique de poursuites et l'égalité juridique, et donc sur la structure et le fonctionnement du Ministère public. Le Ministre de la Justice élaborera une proposition relative à l'organisation globale du ministère public.

5. Compétences fédérales des magistrats du parquet et des juges d'instruction

La compétence territoriale des magistrats du parquet et des juges d'instruction est actuellement, pour l'essentiel, réglée par les articles 23 et 62bis Code d'Instruction criminelle et par les articles 226-227 C.I.Cr. en matière des délits connexes.

Le règlement de la compétence, prévu par les articles 23 et 62bis C.I.Cr. est aussi simple que souple.

Simple, parce que ce règlement permet de déterminer assez rapidement quel magistrat local peut certainement traiter l'affaire et quels autres magistrats locaux peuvent éventuellement avoir une possibilité d'intervention, ce qui permet, en cas de conflits de compétence, d'organiser assez rapidement une concertation.

Le règlement prévu est également souple, vu le fait que le magistrat compétent peut aussi intervenir en dehors de son arrondissement, dans les cas où des circonstances sérieuses et urgentes le demandent.

En outre, les règles de connexité permettent de faire traiter les affaires, liées d'une ou d'une autre façon, par le même magistrat du parquet ou d'instruction, même lorsqu'en pure application des dispositions des articles 23 et 62bis C.I.Cr., ce magistrat n'aurait pas été compétent en soi pour cet élément spécifique.

Par conséquent, la limitation de la compétence territoriale ne constitue pas un problème en soi, vu l'extension prévue par la loi en cas d'urgence - si nécessaire, même sur le plan national, c.à.d. dans tous les arrondissements - et la possibilité, dans des affaires moins urgentes, d'envoyer une commission rogatoire à l'arrondissement dans lequel l'acte d'instruction doit avoir lieu.

L'intérêt de ce règlement a suffisamment été démontré dans le dossier CCC, dans lequel toutes les affaires étaient centralisées auprès d'un seul juge d'instruction (parfois après décharge de l'instruction d'autres juges d'instruction déjà chargés) et auprès d'un seul parquet.

La commission "FRANCHIMONT", qui comme vous le savez avait e.a. comme objectif de formuler des propositions pour la réforme du C.I.Cr., a dans son rapport encore assoupli le système actuel. Elle propose de supprimer la notion "circonstances graves et urgentes" qui sont prévus dans les articles 23 et 62bis, ainsi on renforce les pouvoirs du Procureur du Roi et "mutatis mutandis", ceux du juge d'instruction. Cette réforme aura en outre un effet bénéfique sur l'efficacité et la rapidité des enquêtes. Afin d'éviter les doubles instructions, il a été prévu que le Procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire dans lequel l'acte de l'instruction doit être effectué, sera prévenu immédiatement.

Le gouvernement estime donc que grâce à cette modification de loi, l'attribution d'une compétence nationale aux magistrats des parquets aura peu d'utilité.

D'ailleurs comme signalé supra, la désignation par le collège des Procureurs généraux d'un magistrat au niveau du parquet général pourra résoudre pas mal de problèmes.

L'attribution de cette compétence nationale risque dans la pratique de soulever des difficultés diverses. Le Ministre de la Justice ne souhaite donc pas de suivre cette piste de réflexion.

6. Plus de moyens pour la Justice

La progression de la criminalité internationale organisée est une donnée à laquelle l'appareil judiciaire est confronté. La lutte contre cette forme de délinquance reste une priorité pour la Justice à laquelle une attention permanente est accordée. En ce qui concerne les difficultés liées à l'exécution des commissions rogatoires, j'émet, néanmoins, certaines réserves par rapport aux critiques formulées par la commission d'enquête. La circulaire ministérielle du 24 juin 1992 a relevé le seuil financier. En dessous de 20.000 frs, le Procureur général peut accorder son autorisation. Au-dessus de cette limite, l'autorisation est subordonnée à l'accord du département de la Justice. Toutefois, dans la pratique cette autorisation ne soulève pas de difficulté. En outre, dans des cas urgents, le Procureur général prend contact téléphoniquement avec le fonctionnaire compétent de mon administration et le cas échéant, une autorisation orale confirmée ultérieurement par écrit est accordée. Une telle manière de procéder permet une réaction souple et efficace.

7. Plus d'intérêt aux analyses financières préparatoires et aux poursuites

Ce n'est pas seulement à l'occasion des recommandations de la commission que le gouvernement a entrepris des démarches dans le domaine du détachement des fonctionnaires des administrations fiscales auprès des parquets.

L'exécution de l'article 71 de la loi programme du 28 décembre 1992 ressortit à titre principal au ministre des finances.

Il faut cependant être conscient du fait que cette loi programme précise que les modalités du détachement de ces fonctionnaires seront réglées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Un projet de texte a été élaboré par les spécialistes du Ministère des finances, et examiné par un groupe de travail interdépartemental auquel le cabinet du Ministre de la Justice a apporté sa collaboration. Il a notamment été tenu

compte des préoccupations des Procureurs généraux et de l'ordre national des avocats.

Ce texte devra en particulier régler un certain nombre de questions technique assez complexes relatives au statut des agents du Ministère des finances. Si l'on veut obtenir la collaboration de fonctionnaires compétents et motivés, il faut, en effet, que le texte leur offre des garanties de maintien de leur situation pécuniaire, et de préservation de leurs perspectives de carrière.

La formule des détachements impliquant une prise en charge des rémunérations et des frais de fonctionnement par le département d'accueil, et le Ministère des finances souhaitant pouvoir remplacer ces agents, le budget du Ministère de la justice est majoré d'un montant de l'ordre de 50 millions de francs.

Ces orientations ont été décidées au cours du Conseil des Ministres du 8 octobre 1993.

Le projet d'arrêté royal a été soumis à la procédure du contrôle administratif et budgétaire et devra ensuite faire l'objet d'une négociation syndicale au sein du comité de secteur compétent pour le Ministère des finances.

Dans une première phase, seize fonctionnaires seront répartis entre les ressorts des cinq cours d'appel, de la même manière que les substituts spécialisés en matière fiscale.

Ces fonctionnaires devront être revêtus d'un grade du rang 24, 10, 11 ou 12 et justifier d'une expérience utile de 4 ans au minimum en matière de contrôle pour l'impôt des sociétés, pour la TVA ou pour les droits de douanes et accises.

Cette mesure devrait contribuer sensiblement à l'amélioration du fonctionnement des sections financières des parquets.

Les magistrats qui les composent sont confrontés à une tâche énorme vu le nombre et le volume des dossiers de délinquance financière. Ils ont donc besoin de collaborateurs de qualité.

En outre, ces dossiers concernent souvent des techniques de fraude élaborées, dont le traitement nécessite une connaissance approfondie de la législation et des techniques fiscales.

Aux termes de la loi, ces fonctionnaires pourront assister les Procureurs des Roi dans l'accomplissement de leurs missions. Vu leur affectation aux mêmes sites que les substituts spécialisés en matière fiscale, ils pourront donc devenir des collaborateurs directs de ceux-ci.

L'apport de ces fonctionnaires, qui seront sélectionnés sur base d'exigences de niveau de formation et d'expérience, sera donc particulièrement précieux.

Les fonctionnaires seront opérationnels d'ici quelques semaines.

Je suis également prêt à attirer l'attention de Messieurs les Procureurs généraux - si besoin en était - sur l'importance des analyses financières.

8. Répression d'abus sur le plan du droit social

Pour le contrôle du respect de la législation sociale dans tous les secteurs, un Protocole "relatif à la collaboration entre les divers services d'inspection sociale pour coordonner les contrôles en cas d'infraction à la législation sociale et du travail" a été conclu le 30 juin 1993 entre les huit Ministres concernés.

Cette collaboration s'effectue de manière systématique et structurée depuis le 1er janvier 1994. Pour le contrôle du respect de la législation sociale dans ce secteur, les actions, qui auparavant étaient exécutées par chacun de ces services séparément, seront à l'avenir mieux organisées et exécutées en commun.

En complément du Protocole susmentionné, un projet d'Accord de Collaboration avec les Régions sera en outre soumis prochainement au Conseil des Ministres afin d'impliquer également les services concernés des Régions dans la coordination de ces contrôles. Cela se fait d'ailleurs déjà d'une manière informelle.

En avril et novembre 1993, le Conseil des Ministres a marqué son accord sur un renforcement des effectifs de l'inspection des lois sociales. Une quinzaine d'inspecteurs adjoints sont déjà entrés en service depuis, tandis qu'une augmentation du cadre de 25 unités est en voie de réalisation.

Dans le cadre de ces contrôles, certains fonctionnaires d'inspection ont été menacés et on demandés l'intervention et la protection des services de police.

Le Ministre de l'Intérieur a établi une circulaire en la matière et diffusera celle-ci à la Gendarmerie et à la Police communale à court terme. (voir ANNEXE I)

Dans le même protocole de collaboration, il est affirmé que l'Office des Etrangers du Ministère de l'Intérieur organisera, au profit des services d'inspection concernés, un accès optimal à l'aide de permanences et des lignes téléphoniques et télégraphiques spéciales. Le Ministre de l'Intérieur veillera à ce que les accords soient exécutés et concrétisés à la charge de l'Office des Etrangers.

En ce qui concerne l'instauration de la possibilité juridique de fermer certains de ces établissements, du fait d'infractions à la législation sociale, le Gouvernement marque son accord sur les propositions telles que formulées à la Chambre

et transmises au sénat, à savoir le règlement par lequel le Ministre compétent introduit une action en cessation auprès du président du tribunal de première instance."

9. Approche du secteur immobilier

La proposition de loi répond partiellement à la problématique soulevée. Dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains le Ministre de la Justice attirera l'attention du collège des Procureurs généraux sur l'importance de cet aspect.

10. Repentis

A mon avis, un règlement légal de cette problématique demande une analyse générale des conditions des repentis et de ses conséquences.

II. RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION POLICIERE

1. Contrôle interne à la Police communale

Dans son rapport, la commission d'enquête fait un certain nombre de propositions relatives à l'instauration d'un service "Contrôle interne" auprès des corps de la police communale. Elle part du point de vue que la direction quotidienne relève du chef de corps, tandis que l'autorité appartient au bourgmestre. Selon la commission, un tel service doit se concentrer en premier lieu sur la collecte d'informations et veiller à l'application correcte des procédures disciplinaires. Sa taille variera en fonction de l'ampleur du corps et ses membres feront l'objet d'une sélection sévère et indépendante. Il est demandé d'élaborer une circulaire circonstanciée, comprenant les objectifs du service, les règles relatives aux rapports et un accès maximal pour les réclamations.

Le Ministre de l'Intérieur a fait élaborer une circulaire en ce sens. Cette circulaire sera transmise à court terme aux corps de la police communale. (voir ANNEXE II)

La circulaire ne porte pas atteinte à la responsabilité des chefs de corps dans le bon fonctionnement du corps. Toutefois, dès lors qu'une partie importante des missions de la police se déroule sur le terrain, et échappe donc parfois à son contrôle quotidien, il importe de lui procurer un instrument supplémentaire, sous la forme d'un service de "Contrôle interne". Celui-ci doit être considéré comme un instrument de gestion, destiné à informer le chef de corps sur la réalité des choses, afin qu'il puisse apporter les changements qui s'imposent en meilleure connaissance de cause. La circulaire

prévoit que le chef de corps dresse un rapport trimestriel, sur la base des rapports émanant du service de "Contrôle interne", et le transmet au bourgmestre et au Procureur du Roi.

Comme l'a proposé la commission d'enquête, les effets de cette circulaire seront évalués après un certain temps, par le Comité permanent de contrôle des services de police, afin d'apporter, le cas échéant, les corrections nécessaires.

2. Le droit disciplinaire et le contrôle administratif en cette matière

La commission d'enquête relève un certain nombre de carences et des situations parfois divergentes (selon le service de police et selon la commune) sur les plans disciplinaire et administratif. Elle estime qu'une réforme fondamentale du droit disciplinaire est absolument nécessaire et plaide pour une plus grande unité, des normes, de la gestion (un seul niveau professionnel), des instructions claires concernant les sanctions, une information intensive, une aide aux procédures disciplinaires etc...

Le gouvernement souscrit à ces options. Leur concrétisation implique toutefois une démarche réfléchie, compte tenu du nombre important de modifications légales.

Il apparaît d'une étude qu'en ce moment un grand nombre de ministres sont compétents en la matière et que la législation applicable constitue un mosaïque de diverses dispositions légales et réglementaires. Certaines matières de la législation sont dispersées sur les niveaux fédéral et régional.

3. Code de déontologie

Dans la même perspective, la commission d'enquête propose d'élaborer un code de déontologie pour les différents services de police. Cette idée a, déjà, été avancée dans le passé lors du plan de la Pentecôte.

Le gouvernement attache beaucoup d'importance à ce que les fonctionnaires de police soient imprégnés de valeurs fondamentales telles que l'intégrité des personnes, la non-discrimination et l'impartialité. Afin de ne pas postposer à long terme l'initiative, le Ministre de l'Intérieur fera élaborer en juin '94, une déclaration pour la Police communale et la Gendarmerie. Cette déclaration reflétera les valeurs professionnelles fondamentales d'un fonctionnaire de police et sera diffusée le plus largement possible.

A plus longue échéance, le gouvernement demandera au Comité permanent de contrôle des services de police d'élaborer un code de déontologie circonstancié et détaillé, qui devrait constituer le fil conducteur pour toute intervention policière. Ce code doit être étudié attentivement et sa rédaction

nécessitera bien évidemment du temps et de multiples concertations.

4. Rotation et formation

La commission d'enquête relève qu'actuellement le fonctionnaire de police qui accomplit des missions est laissé à lui-même et qu'un contact prolongé avec certains milieux peut conduire à une perte du sens de la norme. La commission insiste sur un principe de rotation pour ces policiers et plaide pour une formation spécifique, sévère et continuée.

Le gouvernement se rallie à ces conclusions et souhaite élaborer à court terme des initiatives sur ce plan. La rotation des fonctionnaires de police ayant des missions sensibles dépend en grande partie de la composition, de l'ampleur et du fonctionnement du corps, et de la situation locale.

C'est pourquoi le Ministre de l'Intérieur prendra - conformément à ce que propose la commission d'enquête - l'initiative d'incorporer cette problématique dans la formation des officiers, plus particulièrement au niveau des techniques d'organisation. On vise ici le niveau de la direction, où plus d'attention peut être réservée à l'élaboration d'instructions particulières en matière de la "Traite des êtres humains", destinées aux corps.

Des cours spécifiques supplémentaires seront organisés pour les membres des brigades de mœurs, dans lesquels il sera question de méthodes et techniques spécifiques.

Une première initiative comprend une série de séminaires, où - au niveau interpoliciier - certains aspects seront élaborés. Des membres de la Cellule centrale de la Gendarmerie, du parquet, de la commission traite des êtres humains, ... seront associés à cette initiative. Une attention particulière sera donnée à la sensibilisation à la problématique de la traite des êtres humains. La série de séminaires s'adressera aux fonctionnaires de police, afin que des situations concrètes puissent être traitées.

5. La présence de femmes dans les corps de police

La commission d'enquête constate que les brigades de mœurs se composent presque exclusivement d'hommes, et suggère d'y augmenter le nombre de femmes.

Tel ne pourra être le cas qu'après avoir résolu la problématique générale du recrutement de femmes dans la Police communale et la Gendarmerie. La politique générale en la matière sera renforcée.

En ce qui concerne la Gendarmerie, chacun de ses membres devra toutefois passer la sélection de base et recevoir la formation de base, ce qui exclu toute distinction entre hommes et femmes. Dans un passé récent, certaines mesures ont

bien été prises afin de stimuler le recrutement de femmes, et les obstacles principaux, qui les défavorisaient trop, mais qui d'autre part n'étaient pas essentiels pour la profession de gendarme, ont été éliminés. En outre, un certain nombre de mesures ont été prises afin de rendre plus attrayant le métier pour les femmes (principalement, des mesures de congé pour l'accueil des enfants). Actuellement, il y a 82 femmes dans le corps opérationnel et 33 sont en train de suivre la formation. Les femmes dans le corps opérationnel seront toutefois incitées à demander certaines fonctions, mais n'y seront pas obligées.

En ce qui concerne la Police communale, les conditions de recrutement ont été adaptées. La circulaire POL 38 du 18 septembre '91, concernant l'épreuve physique d'aptitude et de sélection pour le recrutement d'agents de police et de gardes champêtres, a eu un effet positif au recrutement de candidats féminins. Le pourcentage des réussites pour les candidats agents féminins a augmenté considérablement de sorte qu'il n'y a plus de différence inacceptable avec celui des hommes.

En outre, il faut souligner que lors de campagnes nationales de recrutement, l'Intérieur a mis à plusieurs reprises l'accent sur les possibilités offertes aux femmes dans la police.

III. MESURES ADMINISTRATIVES : CONTROLE A L'IMMIGRATION

1. Coordination de la réglementation relative au séjour et au travail

Pour une meilleure correspondance entre l'application des législations et des règlements concernant d'une part le séjour et d'autre part l'occupation des travailleurs étrangers, la Ministre de l'Emploi et du Travail, a soumis à l'avis du Conseil consultatif des Etrangers trois projets d'arrêté.

Ce dernier a émis son avis à ce sujet le 13 avril 1994. A l'heure actuelle, ces projets d'arrêté sont adaptés aux propositions contenues dans cet avis.

D'autre part, un projet d'Accord de Coopération avec les Régions est actuellement en cours d'élaboration "pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers" (en application de l'art. 92bis, §3, c de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions telle que modifiée par la loi du 16 juillet 1993).

Enfin, on peut encore signaler que le projet d'accord de collaboration avec les Régions en matière de coordination des contrôles susmentionné (voir plus haut point I.8) prévoit

également l'instauration d'une carte de travail protégée pour éviter les possibilités de falsification.

Pour ce qui concerne l'accueil des victimes de la traite des êtres humains, la commission attire l'attention sur les difficultés liées aux permis de séjour et de travail. Lorsque la victime dépose plainte, et que le parquet reçoit favorablement sa plainte ou lorsque le tribunal correctionnel est saisi de l'affaire, il faut assurer une plus grande sécurité en matière de séjour; plus de clarté quant à l'octroi et à la prorogation de permis de travail s'impose donc. Le gouvernement s'engage à prendre des dispositions en la matière. Une circulaire a déjà été prise (voir ANNEXE III).

2. Identification - Authentification - Vérification

La commission d'enquête souligne la nécessité de réduire les types de documents et de lutter contre leur falsification.

Cette question couvre aussi bien les documents émis (ou prétendus tels) en Belgique, par les autorités belges, que ce soit pour "certifier" l'identité du porteur, son état-civil, ou encore le statut de son séjour que les mêmes documents émis à l'étranger soit par les autorités belges (en l'occurrence, les postes diplomatiques et consulaires) soit par les autorités étrangères.

La nature des problèmes rencontrés varie : ainsi il peut s'agir de faux documents, c'est-à-dire des documents entièrement imités, de documents falsifiés, à savoir des documents authentiques, mais modifiés ou complétés par un faussaire (documents vierges volés, documents "remplis" volés ou perdus ou revendus et ensuite "modifiés" etc.) ou encore de faux intellectuels, à savoir des documents authentiques, remplis, signés et cachetés (ou légalisés) par un ou des fonctionnaires effectivement en charge au moment de leur établissement, mais qui contiennent des données fausses.

2.1. Concernant les documents d'identité émis en Belgique

Différents problèmes surgissent : l'usage de documents volés; les documents authentiques au nom d'une autre personne; le fait que certains documents semblent être très facile à falsifier. En outre, la diversité des permis de séjour et de documents servant de permis de séjour, constitue un problème à l'égard de ceux qui séjournent dans le pays sur la base d'un statut précaire, vu qu'il n'est pas possible d'effectuer une vérification rapide de l'authenticité du document en consultant un registre.

Il convient d'attirer l'attention sur toute une série de mesures qui ont déjà été prévues et qui en ce moment sont élaborées concrètement.

- En premier lieu, il y a le registre d'attente, où l'on inscrira les demandeurs d'asile et des étrangers ayant un statut de séjour précaire/provisoire.
- En exécution de la loi visant la création du registre d'attente, une nouvelle réglementation relative aux documents de séjour est élaborée pour tous les étrangers, en vue de réduire le nombre des documents différents et de faire usage de documents qui sont difficile à falsifier.
- Avec l'entrée en vigueur au 1er mars '94 de la nouvelle réglementation concernant le regroupement familial (la loi du 6 août 1993, MB du 26 octobre 1993), un document facile à falsifier (annexe 15bis) a été supprimé en tant que document de séjour. Depuis lors, les étrangers, qui attendent une décision concernant le regroupement familial, reçoivent le certificat d'immatriculation qui est difficile à falsifier.
- La Gendarmerie examine, en collaboration avec l'Office des Etrangers, des mesures supplémentaires afin d'éviter le vol de documents et de combattre les abus où l'on "perd" les documents. On attend des résultats en cette matière pour juillet 1994.
- Le Ministère des Affaires étrangères étudie, avec les instances compétentes pour la délivrance des cartes belges d'identité et des passeports ordinaires belges, les moyens d'assurer la délivrance d'un passeport de meilleure qualité sécuritaire. Cette étude, entamée en 1993, devrait aboutir en 1995.

2.2. Concernant les documents émis par les postes

- Pour lutter contre les diverses formes de falsification des vignettes de visa (vignettes déjà en elles-mêmes un progrès notable par rapport aux "tampons" en vigueur, avant 1991), diverses mesures ont été et continuent à être prises de commun accord entre l'Office des Etrangers, la Cellule spécialisée de la Gendarmerie, et le Ministère des Affaires étrangères.

2.3. Concernant les documents émis par les autorités étrangères

- à la demande des Affaires étrangères, la Justice a procédé à la révision d'une circulaire concernant la légalisation. Dans certains cas, toutes les pièces doivent désormais être visées et contrôlées dans nos Ambassades/Consulats. De très nombreux faux documents ont été ainsi découverts.
- une enquête a eu lieu quant à la fréquence et à la nature de la présentation de pièces "douteuses" dans nos Ambassades. Il ressort d'une première analyse que le nombre de faux documents d'état-civil présentés dans certains pays (principalement en Afrique et dans le sous-continent indien) est particulièrement élevé.

- dans plusieurs pays aucune légalisation de documents n'est autorisée avant examen sur place de l'authenticité des documents. Cette mesure se révèle particulièrement efficace car il appert que là où les enquêtes ont été ordonnées, il s'agit, dans 95 % des cas, de faux documents. Ces pièces n'ont pas été légalisées et n'ont donc en principe pas pu être utilisées en Belgique.

En outre, différentes mesures sont à l'étude ou en préparation

- une circulaire pour les postes diplomatiques et consulaires est en préparation décrivant avec plus de précisions encore les conditions de légalisation.
- sur la base des résultats de l'enquête, le contrôle préalable des documents par un tiers est envisagé à d'autres postes non encore concernés.

3. Mariages blancs

En matière de mariages blancs, la commission d'enquête propose que les ministres de l'Intérieur et de la Justice précisent aux officiers de l'état civil et aux procureurs les possibilités d'action préventive.

Il s'agit ici d'un problème social qui requiert une approche prudente et nuancée. L'abus de mariages blancs doit être combattu sans pourtant porter atteinte à la liberté personnelle de se marier.

La législation actuelle offre déjà à l'officier de l'état civil la possibilité de refuser la célébration d'un mariage, quand il apparaît manifestement que la volonté véritable ne correspond pas à la volonté exprimée, c.à.d. que le but du mariage n'est pas la poursuite d'une vie en commun durable, mais ne vise que l'obtention de l'avantage lié au statut du marié. Dans ce contexte il importe de souligner que chaque fois que les postes diplomatiques belges à l'étranger établissent un rapport quant à leur présomption d'un mariage blanc, ce rapport est transmis automatiquement à l'officier de l'état civil chargé de conclure le mariage.

Les Ministres concernés feront parvenir une circulaire aux officiers de l'état civil, dans laquelle on attire l'attention sur la possibilité de refuser la célébration d'un mariage. (voir ANNEXE IV)

IV. MOYENS INTERNATIONAUX - DELIVRANCE DE VISAS ET MOYENS DE CONTRÔLE

Dans son rapport, la commission d'enquête souligne la nécessité d'une attitude plus sévère à l'égard de la délivrance de visas,

lorsque l'on constate un nombre élevé de gens provenant d'un pays donné. De plus, la commission insiste sur un contrôle plus efficace de la destination, un contrôle systématique sur la délivrance de visas, la sensibilisation des diplomates au problème de la traite des êtres humains et l'amélioration du système des visas de transit.

Afin de faire face à ces problèmes, il est proposé de donner des instructions claires et d'intensifier les contrôles.

Il convient d'une part de noter que :

- les instructions générales Benelux mises à jour ont été transmises récemment aux postes diplomatiques et consulaires. Les instructions plus particulières regroupées en fonction notamment de la nationalité du demandeur, des types de documents de voyage présentés ou encore du but du voyage projeté, sont en cours d'élaboration et seront également transmises dès que possible. Cet outil de travail tend certainement à faciliter la tâche du personnel chargé de délivrer les visas.
- des lettres circulaires ont déjà attiré l'attention des postes diplomatiques et consulaires sur un certain nombre de points allant dans le sens des recommandations de la commission d'enquête, par exemple :
 - l'obligation de s'inscrire à l'administration communale si on loge chez un particulier;
 - sur les règles spécifiques à la délivrance des visas de transit;
 - l'obligation de signaler tout accroissement sensible du nombre des demandes de visas;
 - la responsabilité personnelle du chef de poste (circulaire signée par le Ministre lui-même).

En ce moment, les critères pour la délivrance d'un visa sont déjà suffisamment restrictifs. Des instructions imposant des conditions plus restrictives sont difficilement imaginables si l'on ne veut pas créer des délais d'attente déraisonnables pour les étrangers qui demandent un visa de façon tout à fait correcte et de bonne foi.

Afin d'éviter une application trop souple de ces instructions ou des abus, un contrôle effectif et une action résolue en cas d'abus est requise. Il va de soi que, complémentirement au contrôle propre effectué par le Ministère des Affaires étrangères, l'Office des Etrangers, avec les organes policiers et judiciaires internes, jouent un rôle centrale dans le contrôle de l'activité des postes belges à l'étranger, par l'analyse des registres de visas qui lui sont transmis. Avant que ces analyses puissent être effectuées, une informatisation s'impose.

Celle-ci a été largement entamée quant à ses modalités par le Ministère des Affaires étrangères, en concertation tant avec les partenaires BNL et Schengen qu'avec l'Office et les responsables nationaux du SIS, de la Gendarmerie et de la P.J. Restent évidemment à assurer les moyens matériels de cette informatisation d'un bout à l'autre de la chaîne.

Le tout suppose évidemment aussi une attention et une motivation particulières de la part des consuls et chanceliers à l'égard de la problématique de la traite des êtres humains.

On a déjà vu les mesures prises, sur un plan réglementaire, à cet égard. Une coopération factuelle, basée sur l'échange d'informations au cas par cas, est déjà organisée entre les postes et l'Office et/ou les cellules de gendarmerie et de P.J. compétentes, à l'intermédiaire de l'Ambassadeur pour l'Immigration et des services de Chancellerie. Cette coopération est facilitée par les "Lettres aux postes" sur l'immigration diffusées périodiquement par l'Ambassadeur pour l'Immigration en collaboration avec les divers services fédéraux concernés.

Enfin, ces problèmes sont suivis par les responsables de la formation continue des Affaires étrangères. Ils sont, et ils seront stimulés par l'organisation de contacts "plus régulières" ou de sessions de formation avec l'Office des Etrangers et les cellules particulières au sein de cet Office et de la Gendarmerie.

Dans le même contexte, le gouvernement fera élaborer, dans le cadre des accords de Schengen, un système de contrôle sur le but des voyages et les conditions de séjour. Il s'agit d'un contrôle qui peut être effectué par les contrôleurs aux frontières extérieures et constitue en fait un contrôle supplémentaire sur le contrôle effectué auparavant à l'ambassade en vue de la délivrance d'un visa. Cette possibilité a été réglée en détail dans le manuel commun de Schengen pour les contrôleurs aux frontières extérieures.

En ce qui concerne les rapports annuels des postes, il faut préciser que la plupart ne contiennent, en ce qui concerne les visas, que la statistique du nombre de visas délivrés au cours de l'année de référence et d'une ou deux années antérieures.

Quant aux rapports traitant de problèmes spécifiques concernant les visas, ils sont systématiquement transmis en copie à l'Office des Etrangers. Le rapport de la commission d'enquête souligne d'ailleurs la bonne coopération entre l'Office des Etrangers et le Département des Affaires étrangères sur ce point.

Il faut aussi tenir compte de ce qu'il est primordial de renforcer l'enquête en matière de la traite organisée des êtres humains, donc la recherche des filières d'immigration illégale. En ce moment cette enquête est dirigée par l'Office des Etrangers et la Gendarmerie. Un certain nombre de succès ont déjà été remportés par le bureau C.D.T. (le bureau de coordination et de centralisation de l'O.E. concernant la migration illégale,

l'emploi illégal et les faux documents), en collaboration avec la cellule centrale précitée de la Gendarmerie.

A cet égard, un échange effectif d'informations - dans les deux sens - entre les cellules particulières en Belgique d'une part (la cellule C.D.T. et celle de la Gendarmerie) et les postes consulaires d'autre part, est essentiel : certaines constatations en Belgique doivent être communiquées immédiatement aux postes consulaires concernés, afin que ceux-ci puissent tenir compte de cette information; les postes consulaires peuvent donner des informations aux services en Belgique "pour examen ultérieur". Le bureau C.D.T. et la cellule centrale de la Gendarmerie peuvent y jouer un rôle coordinateur.

Enfin, il faut bien reconnaître que les recommandations de la commission d'enquête impliquent en général un renforcement substantiel des moyens à mettre en oeuvre pour permettre à l'administration de les rencontrer : qu'il s'agisse des moyens humains ou des moyens techniques (informatiques notamment).

Pour une meilleure correspondance entre l'application des législations et des règlements concernant d'une part le séjour et d'autre part l'occupation des travailleurs étrangers, trois projets d'arrêté ont été soumis à l'avis du Conseil consultatif des Etrangers.

Ce dernier a émis son avis à ce sujet le 13 avril 1994. A l'heure actuelle, ces projets d'arrêté sont adaptés aux propositions contenues dans cet avis.

En outre, le gouvernement nouera les contacts nécessaires et insistera auprès de divers pays sensibles pour conclure des traités d'extradition. Le gouvernement portera une attention particulière à la ratification des traités dont question dans la note des experts.

V. RELATION ENTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS ET LE SOUS-DEVELOPPEMENT

Le rapport de la commission d'enquête se réfère sous I 3 (p. 14) à la relation évidente entre la traite des êtres humains et le sous-développement.

Certains des pays énumérés dans le rapport (Thaïlande - Philippines - Equateur) aux régions de concentration de la coopération au développement. Dans la note politique "de la Quantité à la Qualité" (1992), le Secrétariat d'Etat à la coopération au développement apporte une attention particulière à la problématique "femme et développement" notamment dans les régions rurales; et tient donc déjà explicitement compte de la problématique dans il est question.

Dans les prochaines Commissions Mixtes avec ces pays la coopération au développement apportera une attention spécifique au problème de la traite des êtres humains en mettant ce point à l'agenda de ces Commissions Mixtes.

L'augmentation des moyens budgétaires destinés à la coopération au développement d'une part et l'adaptation des priorités qui sont soumises dans le cadre de la concentration géographique et sectorielle d'autre part, devrait continuer à contribuer à la lutte contre le phénomène de la traite des êtres humains.

Depuis 2 ans la coopération au développement mène une politique qui s'inscrit parfaitement dans les premières recommandations du rapport (un partage Nord-Sud plus équitable des richesses et la recherche de solutions au problème fondamental de l'endettement).

1. Des actions concrètes en réponse aux recommandations du rapport

Pour ce qui est des actions de dissuasion, des ONG locales et les organisations des femmes indigènes, la Coopération au Développement mettra sur pied un projet-pilote aux Philippines. L'appui à des campagnes d'information comprenant, notamment, la traduction locale du livre sur la question et éventuellement la mise sur pied des projets de rapatriement des victimes de la traite sont à l'étude.

2. L'étude à l'appui de la politique

Dans le cadre de l'enveloppe prévu pour la coopération avec les pays ASEAN (e.a. les Philippines) un crédit sera destiné à la recherche de la lutte contre la traite des êtres humains.

Les thèmes abordés auront trait :

- à la politique de la coopération au développement avec les composantes sociales et économiques nécessaires ;
- au droit public national et international, plus particulièrement : la politique en matière de visa, le droit des étrangers, la politique d'immigration et d'asile. Ceci à la lumière des traités nationaux et internationaux existants, e.a. celui de Schengen;
- un droit social, plus explicitement le droit du travail, la législation en matière de la sécurité sociale dans une perspective nationale et internationale;
- au droit pénal international, plus explicitement la coopération policière et judiciaire internationale en matière pénale, où on est confronté à des réseaux illégaux et une exploitation organisée;
- au droit privé international, e.a. en ce qui concerne les mécanismes tels que les mariages fictifs et les adoptions.

VI. LA LUTTE CONTRE LA TRAITE INTERNATIONALE DES ETRES HUMAINS : COORDINATION ET SUIVI DE LA POLITIQUE

1. La Compétence du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme

Comme il fut proposé par la Commission Parlementaire d'Enquête, la mission et la compétence du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, qui était déjà mandaté par la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés en matière de coordination et de suivi de la politique de lutte contre la traite internationale des êtres humains, seront étendues. L'indication de cette mission de coordination et de suivi en fonction de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés sera reprise dans la proposition de loi de répression de la traite internationale des êtres humains.

Un instrument pour soutenir le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme dans l'exécution de sa mission, consistera en une Cellule Interdépartementale de coordination, coordonnée par le Centre. Cette Cellule Interdépartementale procure au centre les informations nécessaires pour informer de manière adéquate la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés et pour l'élaboration du rapport annuel d'évaluation à remettre au gouvernement et au Parlement.

Un Arrêté Royal décrira plus précisément cette mission de coordination et de suivi du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme et la dite cellule de coordination (voir ANNEXE V).

2. La Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés

Les mesures en matière de lutte contre la traite internationale des êtres humains seront approuvées et suivies au sein de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés.

3. Rapport annuel d'évaluation

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme élabore un rapport annuel d'évaluation de la politique de lutte contre la traite internationale des êtres humains.

Ce rapport doit donner une image actualisée de la situation de la traite des êtres humains dans le pays, évaluer d'une manière indépendante la politique du gouvernement et formuler des propositions de modification ou d'amélioration de la politique.

4. Coordination des ONG

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme est responsable de la coordination et la collaboration entre les organisations d'aide et d'accompagnement spécialisés qui sont actifs dans les différentes parties du pays. Dans ce cadre, le Centre assure la liaison entre ces services et les autorités.

5. Droit d'action en Justice pour le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le racisme et les organisations d'aide et d'accompagnement spécialisés

Un droit d'action en Justice est reconnu au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, ainsi qu'aux organisations d'aide et d'accompagnement spécialisés, l'asbl Payoke, l'asbl Espace-P, l'asbl Le Nid, l'asbl Les Foyers d'accueil et l'asbl Adzon.

*
* *

ANNEXE I

A Monsieur le Commandant de la Gendarmerie

Objet : Instructions à la gendarmerie et à la police communale relatives à la coopération et à l'assistance aux fonctionnaires de différents ministères et services chargés de certaines missions de contrôle.

Monsieur le Commandant,

1. Contexte général

L'intervention de fonctionnaires lors de la surveillance et de contrôle des législations spécifiques au sein de notre société socio-économique, s'est fortement accrue ces dernières années. L'intérêt que revêtent ces services spécifiques disposant d'une compétence de police restreinte est double : d'une part, leur connaissance approfondie de la législation qui est d'application dans leur domaine; d'autre part, le fait qu'ils peuvent décharger les services de police réguliers dans leurs domaines spécifiques.

Dans le milieu de la criminalité organisée on observe une activité criminelle de plus en plus importante et agressive dans certains domaines de notre modèle de société économique. Cette constatation nous amène à la conclusion que le contrôle de l'application des lois spécifiques est souvent lié à des formes de criminalité générale et qu'une coopération souple entre les services de police générale et ces fonctionnaires, s'avère donc nécessaire. Notre attention est plus particulièrement attirée par les formes de criminalité organisée au sein de certains secteurs tels que : l'emploi, la traite des blanches, les hormones, les denrées alimentaires, etc... où des "pratiques maffia" sont appliquées.

Les pratiques illégales et criminelles sont de plus en plus conjuguées avec l'exercice de pressions, intimidations, menaces et mêmes violences à l'égard de ceux qui sont légalement chargés de faire respecter les dispositions légales et réglementaires applicables dans ces domaines. Il est donc logique que les fonctionnaires chargés de ce contrôle qui se trouvent confrontés à de telles situations et pratiques intolérables fassent de plus en plus souvent appel aux services de police réguliers pour assistance et/ou protection. Cependant, ceci ne peut pas nous conduire à une situation où, sauf assistance policière, les services spécifiques ne fe-

raient plus des contrôles. Ainsi, nous enrayerions trop les actions de contrôle normales des services spécifiques et nous perturberions à outrance le fonctionnement normal des services de police général. L'assistance des services de police général, sous la forme de prêter la main-forte, n'ayant d'autre objectif que de permettre à un service spécifique d'exécuter son contrôle, doit donc être soumise à des conditions strictes.

Dans le contexte d'une action appropriée dans la lutte contre les phénomènes visés, il faut donc faire une distinction nette entre la coopération sur base de concertation commune et l'assistance des services de police en prêtant main forte.

Afin d'éviter tous les éventuels malentendus et frictions sur le terrain, tous les services concernés par ce problème (police, gendarmerie, fonctionnaires) doivent être convaincus de cette distinction et agir en fonction.

Attention particulière pour le problème de l'emploi légal
Sans porter préjudice à l'intérêt que j'attache à la collaboration dans les autres domaines cités ci-avant, j'attire plus particulièrement l'attention des services de police sur le problème de l'emploi illégal de travailleurs étrangers dans notre pays,

Sur ordre du Gouvernement les contrôles communs exécutés dans ce domaine par l'Inspection sociale et les services de police ont été renforcés depuis novembre 1992. Dans ce domaine, une collaboration étroite entre les inspecteurs sociaux et les services de police est donc indispensable. En ce qui concerne le séjour illégal des étrangers dans notre pays¹, il faut, en outre, collaborer avec l'Office des Etrangers afin de pouvoir prendre les mesures concrètes qui s'imposent dans ce domaine.

2. Coopération sur base de concertation commune

Il s'agit d'une coopération organisée, volontaire et en concertation mutuelle entre un service de police ou de gendarmerie local et les fonctionnaires compétents, ceci dans le cadre d'une opération sur le terrain bien déterminée.

Pour les services de police et de gendarmerie, le contrôle du respect de ces législations particulières ne fait pas partie des priorités, sauf instruction contraire des autorités chargées de la coordination générale (cfr. article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police).

Dans le cadre de leur mission de police générale, et entre autres dans la lutte contre les formes les plus graves de criminalité (fraude, blanchiment d'argent), la coopération avec certains services de contrôles constitue toutefois une source d'information non négligeable. De plus, certains de

¹

Loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

ces services peuvent, en raison de leur prérogatives, prêter une aide et faciliter la tâche des services de la gendarmerie et de la police (p.ex. l'accès aux entreprises 24 heures sur 24).

3. Assistance sous la forme de prêter main-forte

a. Base légale

Il s'agit ici du droit de réquisition légalement prévu que les fonctionnaires chargés du contrôle peuvent invoquer à l'égard de la police communale et de la gendarmerie.

Dans les nombreuses lois et arrêtés royaux qui prévoient les missions de contrôle pour divers fonctionnaires, ce droit de réquisition est formulé de la façon suivante :

"Dans l'exercice de leur fonction, ils peuvent réquisitionner l'assistance de la police communale et de la gendarmerie".

b. Règles à appliquer dans le cas d'une demande de prêter main-forte

Le droit de réquisition mentionné doit être appliqué avec une grande prudence et dans des limites bien déterminées. Sur le plan du contenu, la portée de la réquisition est celle déterminée par l'article 44 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Cela signifie concrètement qu'il peut seulement y être question de "prêter la main-forte" pour autant que le fonctionnaire intervenant soit empêché d'exécuter sa mission légale prévue.

Cet empêchement peut prendre différentes formes allant du refus d'accorder un droit de regard pour certains documents, refuser l'accès à un bâtiment, local ou chantier, au recours à la violence physique vis-à-vis des fonctionnaires chargés du contrôle.

La réquisition préventive est TOUJOURS exclue.

Si toutefois, il y avait a priori des indications sérieuses que des actes de violence ou des voies de fait seraient commis sur la personne des fonctionnaires, menaçant réellement leur intégrité physique, ces derniers prendront préalablement contact avec le service de police ou de gendarmerie auquel ils feront appel.

Ils discuteront ensemble de la situation ainsi que de la méthode de travail et d'intervention à suivre.

Toute demande d'appliquer la méthode de prêter main-forte doit reposer soit sur un risque réel, soit sur un empêchement effectif d'accomplir la mission. Chaque cas doit être examiné et la demande d'assistance doit plutôt être l'exception que la règle et ne peut certainement pas évoluer vers un automatisme.

Les services de police sont toujours obligés de donner suite à une réquisition, sauf si elle est illégale. En tant que partie de la force publique, ils ne peuvent être chargés que d'actions de police administrative ayant pour but de maintenir l'ordre public et l'assistance de personnes en danger.

L'objet de la réquisition ne peut être autre que le fait de permettre au fonctionnaire requérant d'accomplir certaines tâches et en aucun cas de faire exécuter celles-ci par les services requis. L'autorité ou le fonctionnaire requérants ne peuvent s'immiscer dans l'opération même. Toutes les décisions techniques sont de la seule compétence de l'officier de police ou de gendarmerie commandant le service.

4. Collecte et échange d'information (article 39 de la loi sur la fonction de police)

Une bonne coopération n'est pas possible sans un échange spontané d'information. Pour les domaines spécifiques visés dans cette circulaire il n'y est normalement pas question d'un échange d'information planifié et systématique mais bien d'un échange ponctuel et occasionnel à la suite de cas concrets ou de constatations sur le terrain.

Pour de plus amples directives et prescriptions détaillées relatives à la collecte et à l'échange d'information, je réfère au "Protocole du 31 juillet 1993 relatif à la collaboration entre les différents services d'inspection sociaux afin de coordonner les contrôles dans le cas d'infraction à la législation sociale et de l'emploi"² et plus particulièrement au point 3. Collecte et échange d'information.

Dans certains domaines (par exemple, l'emploi illégal d'étrangers, les hormones, etc...) les autorités judiciaires ont pris certaines initiatives coordinatrices, tant en matière de la répartition des tâches, qu'en matière de l'échange d'information.

En général, il faut que lors de l'échange d'information on soit toujours attentif à ce qui suit :

- a/ l'information procurée par les services de police peut uniquement avoir trait à la matière spécifique pour laquelle le service de contrôle visé est compétent;
- b/ l'information concernant une opération imminente sur le terrain doit faire l'objet de la plus grande circonspection;
- c/ lors de l'échange d'information il faut également tenir compte des décisions prises par l'autorité judiciaire quant à la répartition des tâches.

²

Protocole conclu entre les Ministères de l'Emploi et du Travail, Communications et Infrastructure, Justice, Intérieur, Finances, Affaires Economiques, Classes Moyennes, Prévoyance Sociale, Santé publique, environnement et intégration sociale

5. Coordination et intervention

En matière de législations spécifiques pour lesquelles certains fonctionnaires partagent leur compétence de contrôle avec la police et la gendarmerie, les principes de coordination et d'intervention repris dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur, références VIII/Circ/OOP13 du 26 avril 1990 en matière des directives générales concernant la coordination de l'intervention de la police communale et de la gendarmerie dans le cadre de la police administrative, sont également d'application.

Je vous saurais gré, Monsieur le Commandant, de bien vouloir porter cette circulaire à la connaissance des pouvoirs locaux et des services de police de votre province.

Le Ministre de l'Intérieur

ANNEXE II

Circulaire concernant l'instauration d'un service "Contrôle interne" auprès des corps de police communale.

Monsieur le Gouverneur,

La commission parlementaire chargée de l'examen d'une politique structurelle en vue de la sanction et l'élimination de la traite des êtres humains, fait un certain nombre de recommandations dans son rapport. Une de ces propositions concerne l'instauration de services de contrôle interne auprès des corps de police communale.

La commission dit en substance : "La direction quotidienne d'un corps de police communale est entre les mains du chef de corps, qui agit sous l'autorité du bourgmestre. Il importe donc que le chef du corps, quelle que soit la structure ou l'ampleur du corps, dispose d'une information correcte et complète sur l'état des choses dans son corps. Pour cela, certaines méthodes classiques sont utilisées, telles que les feuilles de services, les horaires, etc. Ces méthodes classiques ne suffisent plus. Un service, chargé du contrôle interne, doit compléter ces méthodes classiques.

Avant de m'attarder sur l'opportunité et les modalités d'un pareil service de contrôle interne, je voudrais rappeler quelques principes généraux.

1. Introduction

L'article 172, alinéa 1er, de la Nouvelle Loi Communale dispose que le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative de celle-ci. L'article 171bis, alinéa 1er, précise que chaque corps de police a à sa tête un chef de corps qui est chargé, sous l'autorité du bourgmestre, de la direction, de l'organisation et de la répartition des tâches du corps de police.

Le chef de corps informe le bourgmestre de tout ce qui concerne le corps de police communale et l'exécution de ses missions (article 171bis, alinéa 2, de la Nouvelle Loi Communale). Le chef de corps peut - dans les grands corps - déléguer une partie de ses attributions aux chefs de section, qui à leur tour doivent veiller au bon fonctionnement de leur service et en informer les chefs de corps.

Les chefs de corps restent responsables du bon fonctionnement quotidien. Ils doivent veiller à ce qu'il y ait un contrôle interne normal sur un certain nombre de points de contrôle stratégiques. Le cas échéant, ils prennent des mesures afin

d'assurer le fonctionnement quotidien, et sont tenus d'en informer périodiquement le bourgmestre.

Une partie importante des missions de la police se déroule sur le terrain, et échappe donc au contrôle du responsable immédiat. Il est dès lors utile de procurer au chef de corps un instrument de contrôle supplémentaire, sous la forme d'un service de "Contrôle interne" en vue d'un contrôle efficace sur le fonctionnement du corps et une meilleure organisation du corps.

Par "Contrôle interne" il faut entendre :

- Le contrôle qui est principalement effectué sur le terrain, mais aussi celui effectué sur les cellules administratives de la police;
- La surveillance qui est axée sur le contrôle de l'exercice des fonctions par l'agent de police individuel, mais qui peut également aller plus loin;
- La surveillance qui vise en particulier les services spécialisés qui ont tendance à opérer seuls.

Le chef de corps informe le bourgmestre et fixe, de concert avec le bourgmestre, les objectifs, les missions, les instructions et les effectifs du service. Si le chef de corps reste en défaut de mettre sur pied un contrôle interne pareil, c'est le bourgmestre qui prendra la décision relative à la création d'un service de "Contrôle interne", en application de l'article 171bis, alinéa trois, de la Nouvelle Loi Communale, et qui en contrôle le fonctionnement.

Le fonctionnement d'un service de "Contrôle interne" ne concerne non seulement les membres du corps de police en tant que tels, mais également les agents auxiliaires, et le personnel administratif et logistique, conformément à l'article 217 de la Nouvelle Loi Communale. Le service de "Contrôle interne" n'a toutefois aucune influence sur les membres d'un autre corps de police, qui, suivant la loi du 8 août 1992 sont autorisés d'exercer leurs compétences sur le territoire des autres communes.

L'instauration de ce service ne décharge pas le chef du corps en général et chaque membre du corps en particulier de leurs responsabilités. C'est pourquoi l'objectif d'un service de "Contrôle interne" réside dans la réalisation des priorités dont il est chargé. Le service doit être considéré en tant qu'instrument dans la gestion du corps et est surtout destiné à informer la direction du corps sur l'état réel des choses, de sorte que la direction du corps puisse apporter des corrections en meilleure connaissance de cause.

2. L'opportunité d'un service de contrôle interne

La façon dont le bourgmestre et le chef de corps organisent le contrôle interne dépend en premier lieu de l'ampleur du corps:

- il est indiqué d'instaurer un service de contrôle interne, comprenant au moins deux membres contrôleurs à temps plein, dans les corps comprenant 200 effectifs ou plus. Non seulement le besoin d'un service pareil se fera sentir plus vite dans ces grands corps, mais il y a également plus de possibilités d'intégrer ce service dans l'organigramme existant du corps. Un membre contrôleur à temps plein par 150 membres de corps supplémentaires semble être le strict minimum.
- Dans un corps moyen (entre 30 et 200 agents), le "Contrôle interne" ne nécessite pas forcément l'instauration d'un service. Dans ce cas, il peut être indiqué d'attribuer la fonction à un ou plusieurs officiers, qui éventuellement s'occupent de cette mission à temps partiel.
- Dans un petit corps (jusqu'à 30 personnes) le "Contrôle interne" peut être assuré suffisamment par le chef de corps lui-même.

En deuxième lieu, il faut tenir compte lors de l'instauration d'un service pareil de la structure du corps, notamment du type des services existants. Certains services, tels que le service des recherches ou les brigades des mœurs, sont plus facilement exposés aux tentations spécifiques que d'autres. Il est indiqué d'instaurer dans les corps, où des services pareils ont été créés, un service de "Contrôle interne", indépendamment du fait que le corps comporte 200 agents ou moins.

3. Composition

Les agents, chargés des missions de contrôle, doivent être recrutés de façon sévère parmi le personnel disponible. Pour la désignation, le bourgmestre demande l'avis du chef de corps. C'est le bourgmestre qui désignera finalement les personnes de contrôle. Il doit y aller de personnes qui disposent d'une expérience pratique adéquate. Il doivent faire preuve d'une intégrité impeccable et s'être fait remarquer positivement dans l'exécution de leurs tâches.

Outre ces éléments d'évaluation, il faudra également tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques personnels. Il est d'une très grande importance de sélectionner des agents qui commandent l'autorité. Lors de cette sélection, il sera tenu compte du grade hiérarchique des agents contrôleurs potentiels, sans que ce critère soit nécessairement décisif. Il est pourtant essentiel qu'il s'agisse de personnes dont l'autorité est acceptée au sein du corps sur la base des performances réalisées et de la connaissance acquise.

La direction du corps doit veiller à ce que les relations entre ces personnes de contrôle et les membres du corps soient bonnes, alors qu'une certaine distance soit toutefois gardée.

Le service de contrôle interne est dirigé par un officier. Les tâches de contrôle ne peuvent être attribuées à un grade inférieur à celui d'inspecteur. Le chef de corps peut prévoir un

système de rotation pour les membres du service de contrôle interne, adapté au corps.

4. Instructions

Le chef de corps ou les officiers, chargés d'une fonction de contrôle, donnent leurs instructions immédiatement au service de "Contrôle interne". Le chef de corps élabore également des instructions à l'égard du service de "Contrôle interne". Ces instructions donnent une description de l'objet et des tâches plus spécifiques du service. Lors de la formulation des objectifs, il est énoncé expressément que le service ou l'officier de contrôle est sous l'autorité du bourgmestre et sous la direction du chef de corps.

Dans la description des attributions, le chef de corps souligne que les tâches principales se situent sur le plan de l'exécution des tâches sur le terrain. Il informe le bourgmestre et l'officier de contrôle de ses priorités en la matière. Elles doivent s'inscrire dans la ligne politique des autorités administratives. En tout cas, le chef de corps doit indiquer expressément ce qui est le propre sphère d'initiative du service ou de l'officier de contrôle.

Chaque membre du corps et chaque service du corps doit apporter sa collaboration totale, pour que les contrôleurs puissent exercer leurs fonctions d'une façon optimale.

5. Rapports

Le chef de corps fixe les cas dans lesquels les contrôleurs doivent lui informer immédiatement des faits constatés, entre autres lors de la constatation de pratiques et agissements manifestement inadmissibles. Dans les autres cas, des rapports périodiques suffisent. Le chef de corps fixe le délai, la périodicité et le mode dont le rapport lui est transmis. Outre la mention des dysfonctions au sein du corps, les rapports contiennent des propositions et des recommandations sur le fonctionnement du corps.

Les personnes de contrôle sont tenus par un degré particulier de discrétion, et sont censées de ne rapporter à aucune personne autre que le chef de corps. Le chef de corps établit chaque trimestre un rapport, qu'il transmet au bourgmestre et au Procureur du Roi. Ces derniers peuvent demander des copies des rapports des agents de contrôle, pour plus de clarté.

Le service de "Contrôle interne" ne contrôle pas les membres des cadres dirigeants (commissaires), sauf ordre explicite du chef de corps. Cette forme de contrôle est de la responsabilité stricte du chef de corps, respectivement du bourgmestre. En temps normal, ce sont eux qui sont responsables.

Les membres du service de "Contrôle interne" ou l'officier de contrôle établissent un procès-verbal des infractions dont ils prennent connaissance, conformément aux règles prévues dans la

code pénale, et transmettent une copie du procès-verbal au Comité permanent de contrôle des services de police.

6. Mentions

Chaque plainte ou mention concernant le dysfonctionnement d'un membre ou d'une partie du corps, provenant de l'extérieur du corps, doit être transmis en première instance au chef de corps. Il s'agit de dénonciations faites par la population ou de la part de certaines instances (p.e. le Ministère de l'Intérieur, le Procureur du Roi, le Parquet-général, le Comité permanent de contrôle des services de police, le bourgmestre, etc.). C'est sur cette base que le chef de corps donne des instructions à ces services, entre autres au service de "Contrôle interne". Le chef de corps informe le bourgmestre de chaque plainte ou dénonciation provenant de l'extérieur du corps, relative au dysfonctionnement d'un membre du corps ou d'un service.

Il est indiqué de faire participer le chef du service de "Contrôle interne" (ou l'officier qui est chargé de la fonction de contrôle) aux briefings pour les chefs de service, qui sont organisés régulièrement par le chef de corps. Lors de ces briefings, des dysfonctionnements éventuels dans le corps peuvent être discutés.

Veuillez communiquer le contenu de cette circulaire aux différentes autorités de police administrative dans votre ressort.

Le Ministre de l'Intérieur

ANNEXE III

A Mesdames, Messieurs les Bourgmestres
Copie à Messieurs les Gouverneurs de Province

OBJET : Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Arrêté Royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère.
Information en matière de délivrance de titres de séjour et des autorisations d'occupation (permis de travail) à des étranger(e)s, victimes d'une traite des êtres humains.

Madame,
Monsieur le Bourgmestre,

J'ai l'honneur de vous communiquer ci-après les informations concernant la délivrance de titres de séjour et des autorisations d'occupations (permis de travail) aux personnes, victimes d'une traite des êtres humains.

Dans chaque cas individuel, la décision est prise par l'Office des Etrangers qui transmettra les instructions nécessaires et adaptées à l'administration communal compétente. Le traitement du dossier est donc centralisé à l'Office des Etrangers.

Les directives en vigueur sont les suivantes :

1. Un ordre de quitter le territoire (45 jours) est délivré aux personnes :
 - qui ont quitté le milieu qui les a fait entrer dans le traite des êtres humains ;
 - et qui s'adressent à un service d'accueil spécialisé.
L'attestation du centre d'accueil spécialisé (PAYOKE-SARALEK, LE MOUVEMENT DU NID ou ESPACE-P) prouvant l'accompagnement, est obligatoire.

Personnes qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire (45 jours) n'ont pas le droit d'être mises au travail.

Les demandes de prorogation de l'ordre de quitter le territoire doivent être soumises à l'Office des Etrangers.

2. Une déclaration d'arrivée (trois mois) est délivrée, s'ils, dans ce délai des 45 jours, une plainte ou une déclaration contre leur exploiteur ont introduit auprès d'un service de police ou du Parquet.

Si une plainte ou une déclaration est introduite immédiatement après la sortie du milieu auprès des services compétents, une déclaration d'arrivée est également délivrée à condition que l'accompagnement par une organisation reconnue soit accepté et voulu.

L'Office des Etrangers sera consulté dans chaque cas.

Les personnes ayant reçu une déclaration d'arrivée peuvent être mises au travail provisoirement. L'employeur éventuel recevra une autorisation provisoire d'occupation, à l'instar de ce qui est prévu pour les candidats réfugiés, de la Région compétente.

L'Office des Etrangers prend contact par écrit avec le Procureur du Roi afin d'être informé de la suite réservée à la plainte ou à la déclaration introduite.

3. Si le Procureur du Roi informe que la plainte ou la déclaration n'a pas été classée sans suite, une autorisation de séjour de plus de 3 mois (CIRE : séjour temporaire) sera délivrée sur accord également de l'Office des Etrangers.

En général une autorisation de séjour est octroyée pour une durée de 6 mois. Aussi en cas de prolongation l'autorisation est en général octroyée de nouveau pour une période de 6 mois.

La personne concernée peut introduire une demande d'une autorisation de séjour pour une durée indéterminée, quand la personne contre laquelle il ou elle avait introduit une plainte a été assignée devant le tribunal (correctionnel). L'autorisation de séjour pour une durée indéterminée peut être octroyée, quand la plainte ou la déclaration de la personne concernée est considérée comme significative pour la procédure.

Les personnes ayant autorisé à un séjour de plus de 3 mois (CIRE : "séjour temporaire") peuvent être mises au travail, avec un permis de travail B, par l'employeur qui aura obtenu pour elles une autorisation d'occupation de la Région compétente.

Au cas où des éléments défavorables seraient portés à votre connaissance, il y aura lieu d'en aviser l'Office des Etrangers qui vous donnera les directives utiles.

La langue déterminera la compétence du Bureau.

Bureau AF: les cas Francophones

Bureau AN: les cas Néerlandophones.

Un fonctionnaire à la Direction générale est désigné
comme coordonnateur : N. FRANCOIS.

Le Ministre de l'Emploi
et du Travail

Le Ministre de l'Intérieur

ANNEXE IV

Circulaire relative aux conditions dans lesquelles l'officier de l'état civil peut refuser la célébration du mariage

A Mesdames et Messieurs les bourgmestres et officiers de l'état civil du Royaume,

Le but de cette directive est de préciser les conditions, dans lesquelles l'officier de l'état civil peut refuser de célébrer un mariage dans le cadre de sa fonction, exception faite de l'hypothèse d'opposition.

Si un officier de l'état civil est averti formellement d'un empêchement au mariage, il ne peut célébrer le mariage jusqu'à ce qu'il y ait mainlevée de l'opposition (sur base volontaire ou par voie juridictionnelle) (article 68 C.C.).

Outre le refus de célébrer un mariage pour cause d'opposition, un officier de l'état civil peut refuser de célébrer un mariage pour la raison que celui-ci présente un caractère simulé. En effet, l'officier doit vérifier si toutes les formalités et conditions fondamentales pour la célébration d'un mariage sont remplies. Il doit donc également vérifier, en application de l'article 146 du Code civil, le consentement des candidats époux.

Il faut éviter qu'un mariage mixte soit qualifié de suspect *prima facie*. Le principe de la liberté de mariage requiert une certaine prudence sur ce plan-ci.

Seul s'il apparaît manifestement que la volonté véritable ne correspond pas à la volonté exprimée, c.à.d. quand le but du mariage n'est pas la création d'une communauté de vie durable, mais ne vise que l'obtention de l'avantage lié au statut du marié, l'officier de l'état peut refuser de célébrer le mariage.

Si l'on invoque le caractère simulé du mariage, on doit pouvoir démontrer que le but du mariage n'est pas la création d'une communauté de vie durable.

Une combinaison des circonstances suivantes constitue une indication sérieuse qu'on vise un mariage blanc.

- les parties ne se comprennent pas ou ont des difficultés à dialoguer, ou font appel à un interprète ;
- une des parties cohabite avec quelqu'un d'autre de manière durable ;
- on ne connaît pas le nom ou la nationalité l'un de l'autre ;

- on ne sait pas où travaille le futur époux ;
- il y a une divergence manifeste entre les déclarations relatives aux circonstances ;
- une somme d'argent est promise pour contracter le mariage ;
- un des deux fait la prostitution ;
- l'intervention d'un intermédiaire ;
- une grande différence d'âge.

Dans ce cadre, l'officier de l'état civil peut se fonder sur :

- les déclarations vérifiées des futurs époux mêmes, des parents ou des personnes concernées de près ;
- certaines écritures ;
- des examens effectués par les services de police.

L'officier ne peut refuser la célébration du mariage que s'il estime que toutes les données indiquent un mariage blanc de manière univoque et claire.

En cas de doute, il prend l'avis du Ministère Public.

Si le Ministère Public affirme dans son avis que toutes indications portent à croire qu'il s'agit d'un mariage blanc, l'officier de l'état civil refuse de célébrer le mariage dans le cadre de sa fonction.

Si le Ministère Public, quant à lui, laisse entendre du doute dans son avis, l'officier de l'état civil doit procéder à la célébration du mariage. Le bénéfice du doute doit profiter aux candidats époux.

Le Ministre de la Justice

Le Ministre de l'Intérieur

ANNEXE V

Proposition d'arrêté royal relatif à la mission et la compétence du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en matière de lutte contre la traite internationale des êtres humains et son instrumentation

Article 1 :

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme est chargé de la stimulation, de la coordination et du suivi de la politique de lutte contre la traite internationale des êtres humains.

Article 2 :

La Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés, dont le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme assure le secrétariat, assure la coordination et la cohérence de la politique de lutte contre la traite internationale.

Article 3 :

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme élabore un rapport annuel indépendant et public d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite internationale des êtres humains, qui sera remis au gouvernement et au Parlement.

Article 4 :

Une Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite internationale des êtres humains, dont le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme assure le secrétariat et la coordination est créée.

Article 5 :

La Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite internationale des êtres humains est composée comme suit:

- un représentant du Ministre de la Justice;
- un représentant du Ministre de l'Intérieur;
- un représentant du Ministre des Affaires Etrangères;
- un représentant du Ministre de l'Emploi et du Travail;
- un représentant du Ministère de la Prévoyance sociale, Service Inspection sociale"
- un représentant du Ministre de l'Intégration Sociale;
- un représentant du Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement;

- un représentant du Collège des Procureurs Généraux et/ou du Magistrat National compétent pour le dossier de la traite internationale des êtres humains;
- un représentant de la cellule nationale de la gendarmerie chargée de la coordination de la politique d'investigation;
- un représentant de l'Office des Etrangers;
- un représentant de l'Administration de l'Emploi et du Travail, Bureau de l'Inspection des Lois Sociales;
- un représentant de l'Inspection Spéciale des Impôts;
- le directeur et le directeur adjoint du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, chargé de la coordination de la lutte contre la traite internationale des êtres humains.

Article 6 :

Le Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite internationale des êtres humains peut, selon les nécessités, inviter à participer aux réunions d'autres spécialistes et personnes et/ou services compétents en vue d'apporter leur collaboration.

Article 7 :

La cellule interdépartementale a pour mission :

- 1°. - Permettre une coordination efficace entre les départements impliqués, qui pour cela échangent les informations nécessaires, en vue d'assurer une politique soutenue de lutte contre la traite internationale des êtres humains et en particulier en vue du démantèlement et de l'élimination des activités des trafiquants et de leurs réseaux.
- 2°. - Evaluer de manière critique l'évolution des résultats sur le terrain de la lutte contre la traite internationale des êtres humains.
- 3°. - Diffuser les informations nécessaires au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme en fonction de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés et du rapport annuel tel que décrit à l'article 3, qu'il doit réaliser.
- 4°. - Contribuer à la formulation des propositions et des recommandations en matière de lutte contre la traite internationale des êtres humains.

Article 8 :

La Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite internationale des êtres humains peut prendre des initiatives afin de créer des structures permanentes de coordination dans les arrondissements judiciaires fortement confrontés au phénomène de la traite internationale des êtres humains.

Article 9 :

Le Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite internationale des êtres humains se réunit au minimum deux fois par an à l'initiative du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Chaque membre de la Cellule Interdépartementale peut proposer des réunions supplémentaires.

Article 10 :

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme est chargé de la coordination et veille à la collaboration entre les différents services privés spécialisés pour l'aide et l'accompagnement des victimes de la traite internationale des êtres humains.



1000 Brussel.
Wetstraat 16
Tel. 02 / 501 02 11

12 juli 1994

DE EERSTE MINISTER

MENSENHANDEL

ANTWOORD VAN DE REGERING

De regering heeft met bijzondere belangstelling kennis genomen van het verslag van de onderzoekscommissie mensenhandel. De commissie die werd opgericht in december 1992, meer bepaald na de publikaties van Chris DE STOOP, journalist bij het weekblad "KNACK", heeft belangrijk werk verricht, zowel inzake sensibilisering en bestudering van de problematiek als door het formuleren van concrete aanbevelingen. Het commissieverslag vormt een waardevol instrument voor de regering met het oog op de voortzetting van haar beleid in de strijd tegen de mensenhandel.

Het probleem van de mensenhandel is omvangrijk. Het kan noch de regering noch de samenleving in haar geheel onberoerd laten want het gaat daarbij om de verdediging van fundamentele menselijke waarden. De werkzaamheden van de onderzoekscommissie hebben weliswaar niet de hele problematiek uitgediept maar er werden toch een aantal essentiële analyse-instrumenten aangereikt.

Die analyse heeft in de eerste plaats betrekking op de internationale dimensie van het fenomeen. Het probleem van de mensenhandel is nauw verbonden met de problematiek van de economische onderontwikkeling, aangezien de verpletterende meerderheid van de mensen die er het slachtoffer van worden, afkomstig zijn uit landen waar een onzekere of fragiele socio-economische toestand heerst. Die economische omgeving vormt de voedingsbodem bij uitstek voor het werven van vrouwen die op zoek zijn naar werk en hopen op een betere toekomst in het welvarende Westen. Vele georganiseerde netwerken hebben van deze situatie gebruik gemaakt om, vaak zelfs met gebruik van wettige middelen, vrouwen naar hier te brengen.

De status van de vrouw en meer specifiek de man-vrouw-relatie in de derde wereldlanden is bovendien niet vreemd aan de werving van die vrouwen in het milieu van de prostitutie of de cabaret-danseressen. "Volgzaamheid", "vriendelijkheid", "exotisme" zijn karaktertrekken die in het Westen geregeld aan vrouwen uit derde wereldlanden worden toegeschreven, en die een licht werpen op het bestaan van een "vraag" bij de mannelijke bevolking in ons land. Bovendien verplicht de afhankelijkheid van de betrokken vrouwen hen ertoe te werken aan veel lagere lonen.

Bij de studie van het probleem van de mensenhandel stuit men onvermijdelijk op de nog ruimere en complexere problematiek van de prostitutie als dusdanig.

De onderzoekscommissie heeft niet enkel dat aspect onderlijnd maar ook de ambivalente houding van de samenleving tegenover dit verschijnsel.

Deze ambivalentie wordt, volgens de commissie, ook weerspiegeld in het optreden van politie- en justitiediensten. Ze brengt met zich mee dat onderzoek naar en bestrijding van overtredingen in het kader van prostitutie en mensenhandel niet altijd als prioritair of belangrijk werden ingeschat. De noodzaak aan betere coördinatie tussen verschillende acties en diensten wordt zowel op vlak van justitie als op niveau van de politiediensten gesignaleerd. De verwevenheid tussen het fenomeen van de mensenhandel en andere vormen van criminaliteit (drugs, witwassen van geld) werd volgens de commissie slechts moeizaam onderkend. Dat de commissie normvervaging, sommige gevallen van verstandhouding met het milieu, vaststelde is genoegzaam gekend.

Door de achterliggende netwerken werd handig gebruik gemaakt van lacunes in de reglementering op het vlak van toegang tot het grondgebied en op het vlak van werkvergunningen. Ook hier werd een betere coördinatie nodig geacht.

Terzake evenwel worden nu reeds structuren opgezet met het oog op de nodige coördinatie tussen de betrokken diensten. Tegelijkertijd worden de eerste aanzetten gegeven tot een lange-termijnbeleid.

De werkzaamheden van de onderzoekscommissie hebben aangetoond dat de problematiek van de mensenhandel niet uitsluitend op administratief en juridisch vlak kan worden ingeschat maar dat er tevens een andere dimensie moet worden aan toegevoegd, met name de slachtoffers en hun opvang. De actie van de v.z.w.'s "Payoke" (Antwerpen) en "Le Nid" (Brussel en Luik) werd uitvoerig beschreven. Zij hebben ontegensprekelijk een centrale rol gespeeld bij de opvang, de begeleiding of de reïntegratie van de slachtoffers. Een beleid dat geen rekening zou houden met die dimensie, zou onvermijdelijk de slachtoffers dubbel doen lijden onder de uitbuiting die nu reeds hun lot werd. We moeten hen immers de kans bieden om tot rust te komen en hun evenwicht terug te vinden opdat zij enerzijds hun onmisbare getuigenis zouden kunnen afleggen voor de verdere vervolging van de handelaars en anderzijds uit de prostitutie kunnen treden en de eventuele terugkeer naar hun land van herkomst voorbereiden.

Steunend op het door de commissie zeer grondig uitgevoerde onderzoek, wil de regering constructief met de commissie samenwerken om zo te komen tot een zo adequaat mogelijke regelgeving en een dynamisch en efficiënt beleid.

Concreet wordt op dit ogenblik reeds met de kamercommissie voor justitie actief aan het ingediende wetsvoorstel meegewerkt. De regering zal zich mee inzetten opdat dit voorstel nog vóór het zomerreces in de Kamer kan worden gestemd.

De regering ondersteunt de commissie waar zij de nood aan een eigentijdse omschrijving van het misdrijf "mensenhandel" beklemtoont. Om sterker de nadruk te leggen op het aspect handel, om rekening te houden met de gewijzigde internationale context en om de exploitatie van vrouwen niet te beperken tot de aspecten prostitutie of ontucht leek het aangewezen om terzake een wetgevend initiatief te ontwikkelen.

Ik wil nu kort ingaan op de krachtlijnen, welke de regering uit de waaier van soms heel concrete aanbevelingen van de commissie naar voren haalt. Nadien volgt, vrij gedetailleerd een overzicht van de werkpistes, en ook van concrete maatregelen welke in dit kader reeds genomen werden of nog worden voorzien.

Een efficiëntere en beter gecoördineerde aanpak op justitieel niveau.

De onderzoekscommissie onderstreept de nood aan een actief gecoördineerd en gericht vervolgingsbeleid. Er wordt thans te reactief opgetreden. Vandaar de vraag naar richtlijnen voor een selectieve aanpak.

Volgens de commissie vereist dit actief beleid de coördinerende en stimulerende aanpak van een nationale magistraat, herziening van de territoriale bevoegdheidsregels en een versterkte rol voor de centrale cel van de rijkswacht en het Commissariaat-generaal voor de gerechtelijke politie.

De regering onderschrijft de bezorgdheid van de commissie en benadrukt hierbij volgende punten :

- (1) de cel "netwerken voor illegale immigratie en tewerkstelling" groeit stilaan uit tot een werk-, ontmoetings- en uitwisselingsforum, dat de samenwerking tussen de verschillende diensten optimaliseert;
- (2) op niveau van het strafrechtelijk beleid kan de ontwikkeling van een duidelijk georganiseerd beleid o.m. met incentives vanuit de Dienst Strafrechtelijk Beleid gebeuren;
- (3) wat het voorstel tot aanstelling van een derde nationale magistraat betreft :

- 1° Aan het college van procureurs-generaal werd gevraagd een richtlijn uit te vaardigen waardoor de parketten de gegevens m.b.t. de georganiseerde criminaliteit moeten melden aan de nationale magistraten.
- 2° Het college van procureurs-generaal zal de nationale magistraten de leiding over bepaalde zaken kunnen geven, teneinde coördinatie en opvolging ervan te verzekeren.
- 3° De huidige nationale magistraten eveneens zullen worden belast met de strijd tegen de mensenhandel.

- 4° Het statuut van deze nationale magistraten nader zal worden gepreciseerd.
- (4) De Minister van Justitie zal een voorstel uitwerken betreffende de globale organisatie van het openbaar ministerie;
 - (5) de wijziging van de territoriale bevoegdheidsregels zal in het kader van de bespreking van de voorstellen van de commissie "FRANCHIMONT" verder worden opgenomen;
 - (6) de noodzaak van meer voorafgaande financiële analyses wordt onderschreven;

Tuchtrecht, deontologie en intern toezicht op politie-niveau.

De parlementaire onderzoekscommissie behandelt in haar rapport uitvoerig de politionele aspecten die gepaard gaan met het probleem van mensenhandel. Uit de werkzaamheden van de commissie is gebleken dat deze sector meer en specifieke risico's inhoudt, op het vlak van de politieke taakuitoefening, dan dit in doorsnee het geval is. Zo behoort het ondermeer tot de strategie van de georganiseerde misdadigheid, die zich met mensenhandel bezighoudt, de opsporingsdiensten te beïnvloeden. Ook is uit het onderzoek van de commissie gebleken dat langdurig contact met het milieu normvervaging met zich mee kan brengen.

Vandaar dat de onderzoekscommissie o.m. de nadruk legt op het instellen van een degelijk intern toezicht, op de efficiënte en eenduidige toepassing van tuchtrechtelijke maatregelen, op het handhaven van essentiële beroepswaarden als onpartijdigheid, onkreukbaarheid en integriteit. Globaal genomen kan gesteld worden dat de onderzoekscommissie aandringt op het handhaven en verder uitbouwen van kwaliteitsnormen, ethische standaarden en juridische waarborgen in de schoot van de politiediensten.

De regering deelt deze bekommernis en neemt zich dan ook voor om een aantal konkrete maatregelen uit te werken. De maatregelen die de regering voorstelt liggen volkomen in het verlengde van hetgeen voorgesteld werd door de parlementaire onderzoekscommissie. Een vijftal kernpunten kunnen hier onderscheiden worden, m.n.:

- (1) het invoeren van een Dienst Intern Toezicht in de schoot van de gemeentepolitie;
- (2) het uitwerken van een eenvormige en transparante tucht-procedure;
- (3) het invoeren van een deontologische waardenverklaring en code voor de politie;
- (4) het aanbieden van een specifiek opleidingspakket, met bijzondere nadruk op rotatieprincipes;
- (5) het verder uitbouwen van een algemeen recruteringsbeleid, met bijzondere aandacht op het aantrekken van vrouwelijk politiepersoneel.

Administratieve maatregelen : toezicht op immigratie en het visa-beleid

De parlementaire onderzoekscommissie legt in haar rapport sterk de nadruk op een hele reeks van problemen die verband houden met verblijfsvergunningen en andere documenten.. In essentie wordt het versterken van de controle, met het oog op het voorkomen van misbruiken, beklemtoond.

De regering wenst op de suggesties van de onderzoekscommissie in te gaan, en wel door middel van een reeks van konkrete maatregelen. Het doel hiervan is de controle-instrumenten sluitender en doeltreffender te maken, zodat misbruiken meer systematisch kunnen worden tegengegaan. Volgende items vormen de kernpunten in het voorgestelde beleid:

- (1) het beperken van het aantal documenten en het tegengaan van vervalsing ervan, inclusief het uitwerken van een beleid dat gericht is op het tegengaan van schijnhuwelijken;
- (2) het doorvoeren van een sluitender controle, zowel in het binnen- als in het buitenland, op het uitreiken van visa ;
- (3) het transparanter maken van het beleid inzake verblijfsvergunningen, inclusief het afstemmen hierop van het beleid inzake het verlenen van arbeidsvergunningen.

Aanpak van de misbruiken op sociaal-rechtelijk vlak.

Wat de misbruiken betreft die in deze sector op sociaalrechtelijk vlak gebeuren, beklemtoont de commissie vooral de nood aan coördinatie.

Hier werd door de regering reeds op ingespeeld . Met het oog op een beter naleven van de sociale wetten werd in juli 1993 tussen de 8 betrokken ministers een protocol gesloten tot coördinatie van de controles in alle sectoren. Daar waar vroegere acties door elke dienst afzonderlijk werden uitgevoerd, wordt thans beter samengewerkt en werd de organisatie op punt gesteld. Een ontwerp-samenwerkingsakkoord met de gewesten ligt eerlang ter tafel bij de ministerraad.

Relatie tussen mensenhandel en onderontwikkeling

In dit kader wil ik het belang van de internationale dimensie van deze problematiek beklemtonen. Niet alleen op niveau van immigratiebeleid en het al dan niet afleveren van verblijfsvergunningen, maar ook en vooral op niveau van ontwikkelings-samenwerking kan nog veel gerealiseerd worden. Zolang de tegenstellingen tussen Noord en Zuid, tussen West en Oost in termen van sociaal-economische onderontwikkeling blijven bestaan zullen fenomenen zoals dit van de mensenhandel zich blijven ontwikkelen. Reeds langer houdt de regering in het ontwikkelingsbeleid

rekening met de problematiek van de vrouwen in ontwikkelingslanden. Ook in de toekomst zal de strijd tegen de mensenhandel in het beleid van ontwikkelingssamenwerking blijven doorklinken.

Zorg voor de continuïteit in de beleidsaandacht voor mensenhandel.

Terecht moet de aandacht voor de misdrijven inzake mensenhandel, en de wijze waarop dit fenomeen door de verschillende autoriteiten in ons land wordt aangepakt gaande blijven.

Te dien einde wordt het voorstel van de commissie om het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding te belasten met de coördinatie en de opvolging ervan door de regering gepreciseerd en verfijnd. Er wordt een kader gecreëerd waardoor een jaarlijkse rapportering en ook de mogelijkheid tot het formuleren van aanbevelingen structureel wordt onderbouwd. Nu reeds worden maatregelen inzake mensenhandel op de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid besproken en opgevolgd. Deze wijze van werken wordt ook in de toekomst aangehouden. Zij biedt trouwens de garantie dat de gemeenschappen en de gewesten in deze aangelegenheden betrokken blijven.

Rest mij nog om, in naam van de regering, de commissie, haar voorzitter, haar leden en de verschillende deskundigen en getuigen die hun bijdrage tot dit lijvige en pertinente rapport hebben geleverd, te feliciteren.

Een permanente dialoog, op korte termijn in de commissie justitie, maar ook op langere termijn, naar aanleiding van de jaarlijkse rapportering in het parlement, zal mogelijk maken dat sterker kan opgetreden worden tegen het fenomeen van de mensenhandel.

*

* *

OVERZICHT VAN DE GENOMEN EN TE NEMEN MAATREGELEN

I. HERORIËTERING VAN HET GERECHTELIJK EN HET STRAFRECHTELIJK BELEID.

1. Wijziging strafwet

De regering ondersteunt de uitbreiding van het wettelijk instrumentarium om de mensenhandel te bestrijden. De minister van Justitie is reeds actief bezig om constructief mee te werken aan het ingediende wetsvoorstel. Er hadden trouwens desbetreffend reeds informele contacten plaats tussen enerzijds kabinetsleden van Justitie en Binnenlandse Zaken en anderzijds parlementsleden. Tevens werd in de Kamercommissie van Justitie een begin gemaakt met de bespreking van bovenvermeld wetsvoorstel.

De minister van Justitie bereidt een aantal amendementen voor op dit wetsvoorstel, teneinde de mensenhandel op een meer aangepaste manier te kunnen aanpakken en bestrijden.

2. Duidelijke beleidslijnen

De beleidslijnen waarover de commissie spreekt kunnen best gerealiseerd worden door tussenkomst van de Dienst Strafrechtelijk Beleid, die binnenkort operationeel wordt.

Deze dienst is het best geplaatst om op selectieve manier de strijd tegen de mensenhandel aan te pakken, waarbij zeker niet uit het oog verloren wordt dat deze strijd een prioriteit blijft voor de gerechtelijke instanties.

3. Verdere uitbouw van centrale cel van de rijkswacht

De regering wenst te beklemtonen dat momenteel reeds een cel "netwerken voor illegale immigratie en tewerkstelling" bestaat in de schoot van het Centraal Bureau van de Opsporingen (CBO), en dat de rijkswacht hiermee een beter gestructureerde bijdrage heeft willen leveren tot de beheersing van de georganiseerde exploitatie van mensenhandel en illegale tewerkstelling.

Deze cel -ter ondersteuning van het justitieel beleid- zal verder werken en verder vorm gegeven worden. De centrale cel zal geenszins in de plaats gesteld worden van de reeds bestaande informatie-, coördinatie- of overlegorganen. Zij fungeert dus enkel als een politiecel die, om over een maximum aan informatie te kunnen beschikken, aangewezen is op de medewerking van andere instanties buiten de rijkswacht, maar die operationeel is in de zin dat zij de eenheden van de rijkswacht op het terrein daadwerkelijk moet kunnen ondersteunen.

Via overleg tussen de leden van de cel "netwerken" van het CBO met de bevoegde diensten, zowel binnen de federale, de

gewestelijke, als de gemeentelijke administraties, groeit de cel stilaan maar gestadig uit tot een werk-, ontmoetings- en uitwisselingsforum dat de samenwerking tussen de bevoegde diensten (politiediensten en andere) kan helpen vereenvoudigen, rationaliseren en rendabiliseren, met behoud van eenieders eigenheid en bevoegdheden. Naast de hiervoor beschreven algemeen geldende samenwerkingsverbanden, wordt er meer in het bijzonder voor wat de GPP betreft, in de hier besproken domeinen specifieke informatie uitgewisseld tussen het Commissariaat-generaal van de GPP en het CBO.

4. Een duidelijke opdracht voor een nationaal magistraat

De onderzoekscommissie over de mensenhandel wijst, zoals dat in andere aangelegenheden ook al is gebeurd, op het probleem van de coördinatie van het opsporings- en vervolgingsbeleid.

Met het oog op een betere coördinatie in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit werden enige jaren geleden twee nationale magistraten aangesteld, die een coördinerende en adviserende opdracht hebben.

Het is binnen het kader van die opdracht dat de nationale magistraten zijn tussengekomen in de dossiers "vrouwenhandel", op vraag van de onderzoeksmagistraten te Antwerpen, Gent en Brussel.

De nationale magistraten hebben de opdracht noch de bevoegdheid om binnen het kader van hangende gerechtelijke onderzoeken of vooronderzoeken onderzoeksverrichtingen en opsporingsonderzoeken te doen uitvoeren door de lokaal bevoegde gerechtelijke autoriteit die in elk geval de dominus litis blijft.

Dit betekent dat de effectieve uitvoering van de onderzoeksverrichtingen, hierin begrepen de (nationale) misdaadanalyses en de andere suggesties die door de nationale magistraten meermaals werden geformuleerd, ondermeer wat betreft de financiële analyses, uiteindelijk diende verder gezet te worden door de territoriaal bevoegde gerechtelijke autoriteiten, in casu de verschillende onderzoeksmagistraten, desgevallend na (bijkomende) vordering door het bevoegde parket.

De onderzoekscommissie stelde vast dat de coördinerende rol van de nationale magistraat vrij beperkt was.

De regering zal verschillende initiatieven nemen om de coördinatie van het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in het algemeen en naar de mensenhandel in het bijzonder verder te verbeteren en om de effectieve vervolging van deze misdrijven te stimuleren :

- 1° Een zwak punt is dat er tot nu toe geen meldingsplicht vanwege de parketten ten aanzien van de nationale magistraat bestaat.

Aan deze leemte werd weliswaar gedeeltelijk verholpen door de meldingen te laten verlopen via de politiekkanalen. Het CBO van de rijkswacht heeft, door zijn centraliserende rol binnen het eigen korps, een globaal overzicht en sluiste deze gegevens door naar de nationale magistraat. Hetzelfde geldt voor de gerechtelijke politie waar de Bijzondere Brigade eenzelfde rol dient te spelen.

De minister van Justitie zal aan het college van procureurs-generaal vragen een richtlijn uit te vaardigen waardoor de parketten de gegevens m.b.t. de georganiseerde criminaliteit moeten melden aan de nationale magistraten.

- 2° Omwille van de beperkte draagwijdte van de opdracht van de nationale magistraten, kunnen er zich problemen voordoen wanneer hun aanbevelingen niet worden opgevolgd. Daardoor kunnen conflicten ontstaan tussen de behandelende magistraat en de nationale magistraat.

Daarom zal worden voorzien dat het college van procureurs-generaal de nationale magistraten kan - voor wat het Openbaar Ministerie betreft - de leiding over bepaalde zaken, om de coördinatie en de opvolging ervan te verzekeren. De nationale magistraten zullen daartoe nationale bevoegdheid hebben. Daarbij kan het college tevens een magistraat van een bepaald parket aanduiden om op te treden als bijstand van de nationale magistraten. Dit biedt een oplossing voor de afhandeling van de problemen die betrekking hebben op verschillende ressorten.

Wat de bevoegdheid van de onderzoeksrechters betreft, wordt verwezen naar de reeds bestaande mogelijkheden en naar de voorstellen van de commissie Franchimont, die in het volgende punt worden beschreven. Er zal verder worden onderzocht of, teneinde overblijvende belemmeringen op te heffen, aan de onderzoeksrechters nationale bevoegdheid te geven.

- 3° De nationale magistraten eveneens zullen worden belast met de strijd tegen de mensenhandel.
 - 4° De vaststellingen van de onderzoekscommissie en de door de regering aangekondigde maatregelen nopen tot een fundamentele bezinning over de coördinatie van het opsporingsbeleid, over de eenheid van het vervolgingsbeleid en de rechtsgelijkheid en dus over de structuur en de werking van het Openbaar Ministerie. De Minister van Justitie zal een voorstel uitwerken betreffende de globale organisatie van het openbaar ministerie.
5. Nationale bevoegdheden voor parketmagistraten en onderzoeksrechters

De territoriale bevoegdheid van de parketmagistraten en van de onderzoeksrechters wordt thans, in hoofdzaak, geregeld door de artikelen 23 en 62bis Wetboek van Strafvordering en

door de artikelen 226-227 WVS inzake samenhangende misdrijven.

De bevoegheidsregeling voorzien door de artikels 23 en 62bis WVS is tegelijkertijd eenvoudig en soepel.

Eenvoudig omdat deze regeling toelaat vrij snel te bepalen welke lokale magistraat de zaak zeker in behandeling kan nemen en welke andere lokale magistraten eventueel nog een mogelijkheid tot tussenkomst zouden kunnen hebben. Dit maakt mogelijk dat bij bevoegheidsconflicten vrij snel een overleg georganiseerd kan worden.

De voorziene regeling is ook soepel gezien de bevoegde magistraat ook buiten zijn arrondissement kan optreden wanneer ernstige en dringende omstandigheden dit vereisen.

De regels inzake de samenhang maken het bovendien mogelijk zaken die op één of andere wijze met elkaar in verband staan door dezelfde parket- of onderzoeksmagistraat te laten behandelen, zelfs wanneer deze magistraat voor dat specifieke onderdeel, op zichzelf beschouwd, niet bevoegd zou geweest zijn bij loutere toepassing van de bepalingen van artikels 23 en 62bis WVS.

De territoriale bevoegdheidsbeperking stelt bijgevolg op zichzelf geen probleem, gezien ingeval van nood een uitbreiding - zonodig zelfs nationaal, d.w.z. in alle arrondissementen - bij wet voorzien is en in minder dringende aangelegenheden de mogelijkheid openstaat een rogatoire commissie te richten aan het arrondissement waar de onderzoeksverrichting moet plaatsvinden.

Het nut van deze regeling werd op afdoende wijze aangetoond in het CCC-dossier waar alle zaken gecentraliseerd werden bij één enkele onderzoeksrechter (soms na ontslag van onderzoek van andere reeds gelaste onderzoeksrechters) en bij één enkel parket.

De commissie "FRANCHIMONT", die zoals U weet o.m. belast werd met het formuleren van voorstellen inzake de hervorming van het Wetboek van Strafvordering, heeft in haar verslag deze beide artikelen nog vereenvoudigd en versoepeld. Men heeft voorgesteld de notie "ernstige en dringende omstandigheden" te laten wegvallen, zodat aldus de mogelijkheden van de onderzoeksrechter respectievelijk de procureur des Konings vergroot worden, wat de efficiëntie en de snelheid van het onderzoek zal ten goede komen. Teneinde complicaties van dubbel onderzoek te vermijden, werd voorzien dat de procureur des Konings van het arrondissement, waar de handeling moet worden verricht, hiervan onmiddellijk in kennis wordt gesteld.

De regering is van mening dat, indien deze wetswijziging wordt doorgevoerd, het toekennen van een nationale bevoegdheid aan parketmagistraten of onderzoeksrechters geen nut meer heeft. Zoals hoger geschetst kan de aanwijzing door het college van de procureurs-generaal van een magistraat op het

niveau van het Parket-generaal die zorgt voor centralisatie en coördinatie veel problemen oplossen.

Het toekennen van die nationale bevoegdheid zal in de praktijk aanleiding geven tot diverse moeilijkheden. De Minister van Justitie wenst deze denkpiste niet te volgen.

6. Meer middelen voor Justitie

De opmars van de internationale georganiseerde criminaliteit is een vast gegeven waarmee het gerechtelijk apparaat wordt geconfronteerd. De strijd tegen de georganiseerde misdaad blijft hoe dan ook een prioriteit voor Justitie waaraan blijvend aandacht wordt geschonken.

De minister van Justitie is het niet eens met de wijze waarop de commissie het instellen van een rogatoire commissie beschrijft. De ministeriële circulaire van 24 juni 1992 heeft de financiële drempels verhoogd. Beneden de 20.000 frank kunnen de procureurs-generaal toestemming verlenen. Boven deze limiet is de toestemming van het departement Justitie vereist. Maar deze toestemming stelt in de praktijk geen probleem. Het is zelfs zo dat, in dringende gevallen de procureur-generaal telefonisch contact neemt met de bevoegde ambtenaar van mijn administratie en het mondeling gegeven akkoord nadien schriftelijk wordt bevestigd. Een dergelijke werkwijze laat toe op een soepele en efficiënte manier te reageren.

7. Meer belang aan de financiële vooranalyses en vervolgingen

Het is niet alleen naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie dat de regering stappen heeft ondernomen op het gebied van het detacheren van ambtenaren van de fiscale administratie bij de parketten.

De uitvoering van artikel 71 van de programmawet van 28 december 1992 ressorteert voornamelijk onder de bevoegdheid van de minister van Financiën.

Men mag echter niet vergeten dat deze programmawet voorziet dat de modaliteiten van de detachering van deze ambtenaren dient geregeld te worden door een in ministerraad overlegd K.B.

Een ontwerptekst werd uitgewerkt door specialisten van het ministerie van Financiën, en bestudeerd door een interdepartementale werkgroep waaraan het kabinet Justitie zijn medewerking heeft verleend. Er werd o.m. rekening gehouden met de opmerkingen van de procureurs-generaal en van de nationale orde der advocaten.

Deze tekst zal meer in het bijzonder een aantal technische en complexe vraagstukken i.v.m. het statuut van de ambtenaren van het ministerie van Financiën dienen te regelen. Want indien men de medewerking van bekwame en gemotiveerde ambtenaren wil bekomen, dan moet deze tekst hen de nodige waarbor-

gen bieden inzake het behoud van hun financieel statuut en van hun carrièreperspectieven.

De formule van de detacheringen houdt in dat de vergoedingen en de werkingskosten zouden gedragen worden door het departement dat deze ambtenaar ontvangt. Bovendien wenst het ministerie van Financiën deze ambtenaren te vervangen. Dit alles heeft tot gevolg dat het budget van Justitie werd verhoogd met een bedrag van 50 miljoen frank.

Deze tendenzen werden beslist tijdens de ministerraad van 8 oktober 1993.

Het ontwerp van K.B. werd onderworpen aan de administratieve en budgettaire controle. Nadien zal zij het voorwerp uitmaken van een syndicale onderhandeling binnen de bevoegde sector van het ministerie van Financiën.

In een eerste fase zullen zestien ambtenaren verdeeld worden over de ressorten van de vijf hoven van beroep, op dezelfde wijze als de substituten gespecialiseerd in fiscale zaken.

Die functionarissen zullen een graad van rang 24, 10, 11 of 12 moeten bekleden en een nuttige ervaring van minimum 4 jaar kunnen voorleggen inzake controle voor de vennootschapsbelasting, voor de BTW of voor de douane- en accijnsrechten.

Die maatregel zou moeten bijdragen tot de gevoelige verbetering van de werking van de financiële afdelingen van de parketten.

De magistraten die hiervan deel uitmaken worden met een enorme taak geconfronteerd, gezien het aantal en het volume van de dossiers inzake financiële delinkwentie. Zij hebben dus nood aan medewerkers van kwaliteit.

Bovendien hebben die dossiers vaak betrekking op uitgewerkte fraudetechnieken, waarvan de verwerking een grondige kennis van de wetgeving en van de fiscale technieken vereist.

Krachtens de wet zullen die functionarissen de procureurs des Konings kunnen bijstaan in de vervulling van hun opdrachten. Gezien hun affectatie op dezelfde plaatsen als de substituten die in fiscale zaken zijn gespecialiseerd, zullen zij dus hun rechtstreekse medewerkers kunnen worden.

De bijdrage van deze functionarissen, die geselecteerd zullen worden op basis van vereisten inzake opleiding en ervaring, zal dus bijzonder kostbaar zijn.

De functionarissen zullen binnen enkele weken operationeel zijn.

De minister van Justitie zal zo nodig de aandacht van de procureurs-generaal vestigen op het belang van de financiële analyses.

8. Aanpak van de misbruiken op sociaal-rechtelijk vlak

Voor het toezicht op het naleven van de sociale wetgeving werd op 30 juli 1993 tussen de acht betrokken ministers een protocol gesloten in alle sectoren "betreffende de samenwerking tussen de verschillende sociale inspectiediensten tot coördinatie van de controles bij inbreuk op de arbeids- en de sociale wetgeving".

Deze samenwerking gebeurt systematisch en gestructureerd vanaf 1 januari 1994. Voor het controleren van de naleving van de sociale wetgeving in deze sector zullen de akties, die vroeger afzonderlijk door elk van deze diensten werden uitgevoerd, in de toekomst in samenwerking en beter georganiseerd worden uitgevoerd.

Ter aanvulling van voormeld protocol zal trouwens binnenkort aan de ministerraad een ontwerp van samenwerkingsakkoord met de gewesten worden voorgelegd om ook de bevoegde diensten van de gewesten bij de coördinatie van die controles te betrekken. Dit gebeurt nu trouwens reeds op informele wijze.

In het kader van deze controles werden inspectieambtenaren nogal eens bedreigd en werd de vraag gesteld aan de politiediensten bijstand en "de sterke arm" te verlenen.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft een omzendbrief ter zake klaar en zal deze op korte termijn verspreiden aan rijkswacht en gemeentepolitie. (zie bijlage I)

In hetzelfde samenwerkingsprotocol wordt gesteld dat de Dienst Vreemdelingenzaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken, ten behoeve van de betrokken inspectiediensten, een optimale toegankelijkheid zal organiseren via permanenties en speciale telefoon- en faxlijnen. De minister van Binnenlandse Zaken zal erop toezien dat de afspraken ten laste van de Dienst Vreemdelingenzaken zullen uitgevoerd en gekonkreteerd worden.

In april en november 1993 heeft de Ministerraad een versterking van de effectieven van de Inspectie van sociale wetten goedgekeurd. Een vijftiental adjunkt-inspektors zijn sindsdien reeds in dienst getreden, terwijl een uitbreiding van het kader met 25 eenheden op dit ogenblik wordt afgerond.

Wat betreft het inbouwen van de juridische mogelijkheid om bepaalde dergelijke instellingen, op grond van overtredingen van de sociale wetgeving, te sluiten gaat de regering akkoord met de voorstellen zoals zij in de kamer werden geformuleerd en overgezonden naar de senaat, met name de regeling waarbij door de bevoegde minister bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg een vordering tot staking wordt ingesteld.

9. Aanpak van de immobiliënsektor

Het wetsvoorstel van de commissie Justitie komt zeker tegemoet aan de hier aangekaarte problematiek. In het kader van de globale aanpak van de strijd tegen de mensenhandel zal de Minister van Justitie na de wetsaanpassing de aandacht van het college van de procureurs-generaal vestigen op het belang van dit aspect.

10. Spijtoptanten

De commissie richt in dit verband geen specifieke aanbeveling naar de beleidsverantwoordelijken.

Een wettelijke regeling voor deze problematiek vergt een grondige voorbereiding en mag zeker niet beperkt worden tot het domein van de mensenhandel.

II. AANBEVELINGEN MET BETREKKING TOT DE POLITIEORGANISATIE

1. Intern toezicht bij gemeentepolitie

In haar rapport doet de onderzoekscommissie een aantal voorstellen omtrent de oprichting van een dienst "Intern Toezicht" bij korpsen van gemeentepolitie. De onderzoekscommissie gaat ervan uit dat de dagelijkse leiding ligt bij de korpschef, terwijl het gezag ligt bij de burgemeester. De commissie stelt dat een dergelijke dienst "Intern Toezicht" zich in eerste plaats moet richten op informatiegaring en dient toe te zien op de korrekte toepassing van tuchtprocedures. Verder wordt voorgesteld dat deze dienst verschilt naargelang de grootte van het korps. Een strenge selectie en onafhankelijkheid wordt gesuggereerd, wat de leden van deze dienst betreft. Gevraagd wordt een gedetailleerde omzendbrief uit te werken, waarin de doelstellingen van de dienst worden opgenomen, de regels inzake rapportering en een maximale toegang voor klachten.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft een omzendbrief in deze zin laten voorbereiden. Deze omzendbrief zal op korte termijn overgemaakt worden aan de korpsen van gemeentepolitie. (zie bijlage II)

De omzendbrief wijzigt geensdeels het feit dat verantwoordelijkheid voor de goede dagelijkse werking van een korps bij de korpschefs blijft liggen. Er wordt echter vanuit gegaan dat een belangrijk deel van de opdrachten van de politie zich afspelen op het terrein, en daardoor soms onttrokken zijn aan het normale toezicht van de korpschef en dat het dus nuttig is hem een bijkomend instrument te verschaffen om verdergaand toezicht te kunnen uitoefenen, onder de vorm van een dienst "Intern Toezicht". De dienst dient maw. gezien te worden als een instrument bij het korpsbeheer en is vooral gericht op het informeren van de korpsleiding over de reële gang van

zaken, zodat deze met betere kennis van zaken (bij)sturing kan geven. De omzendbrief voorziet dat de korpschef trimesterieel een verslag opmaakt, op basis van de rapporten afkomstig van de dienst "Intern Toezicht", en dit verzendt aan de burgemeester en aan de procureur des Konings.

Zoals de onderzoekscommissie voorstelt ligt het in de bedoeling de effecten van deze omzendbrief na verloop van tijd te laten evalueren door het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten, zodat eventuele nuttige aanpassingen kunnen doorgevoerd worden.

2. Tuchtrecht en administratief toezicht daarop

De onderzoekscommissie stelt op tuchtrechtelijk en administratief vlak tekortkomingen en diversiteit (naargelang van de politiedienst en naargelang van de gemeente) vast. De commissie komt tot de bevinding dat een grondige hervorming van het tuchtrecht noodzakelijk is. De commissie houdt een pleidooi voor: een grotere eenheid van rechtsregels; een zo groot mogelijke eenheid van beleid (één beroepsniveau); duidelijke richtlijnen mbt. de sancties; intensieve voorlichting, hulp bij tuchtprocedures; edm.

De regering onderschrijft deze opties. Zij is er zich nochtans van bewust dat dit op een weloverwogen manier dient te gebeuren, aangezien dit belangrijke wetswijzigingen met zich zal meebrengen.

Een onderzoek leert dat momenteel een groot aantal ministers bevoegd is in deze materie en dat de toepasselijke wetgeving een mozaïek vormt van diverse wettelijke en reglementaire bepalingen. Bepaalde delen van de wetgeving zijn gespreid over federaal niveau en regionale niveau's. Het zal dus nodig zijn wetswijzigingen op een weloverwogen manier door te voeren.

3. Deontologische code

In dezelfde context stelt de onderzoekscommissie het uitwerken van een deontologische code voor, voor de diverse politiediensten. Deze idee kwam reeds in het verleden naar voor in het Pinksterplan.

De regering is het idee zeer genegen dat politieambtenaren bij het uitvoeren van hun belangrijke opdracht doordrongen moeten zijn van fundamentele waarden als integriteit, onkreukbaarheid, non-diskriminatie en onpartijdigheid. De Minister van Binnenlandse Zaken zal nog in juni '94 een algemene verklaring over fundamentele waarden laten uitwerken voor gemeentepolitie en rijkswacht. Deze verklaring zal de essentiële beroepswaarden van een politiefunctionaris weerspiegelen en zal een zo groot mogelijke visibiliteit en verspreiding gegeven worden.

Op langere termijn zal de regering vragen aan het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten een uitvoerige en gedetailleerde deontologische code uit te werken. Een dergelijke code zal gedetailleerder moeten zijn dan een wetgevende tekst. Het blijkt evenwel essentieel over een deontologische code te beschikken, die de leidraad zou dienen te vormen bij alle politiehandelen. Deze code dient weloverwogen bestudeerd te worden, en kan dus slechts op termijn en na grondig overleg op schrift worden gesteld.

4. Rotatie en opleiding

De onderzoekscommissie stelt vast dat de politiefunctionaris die riskante opdrachten uitvoert op dit moment vaak hulpeloos is en dat na langdurig contact met bepaalde milieu's er zich normvervaging voordoet. De commissie dringt aan tot het instellen van een rotatieprincipe voor deze politiemensen en pleit voor een doorgedreven, specifieke opleiding en bijscholing.

De regering is het eens met deze konklusies, en wenst op korte termijn initiatieven op dit vlak te ontwikkelen. Rotatie van politiefunctionarissen in risikojobs is sterk afhankelijk van de samenstelling, grootte en werking van het korps en van de lokale toestand.

Vandaar dat de Minister van Binnenlandse Zaken -naar analogie met hetgeen de onderzoekscommissie voorstelt- het initiatief zal nemen tot het inbouwen van deze problematiek in de officierenopleiding, en meer bepaald daar waar het gaat om managementtechnieken. Hierbij wordt het leidinggevend niveau gevisieerd, waarbij verdergaande aandacht kan gegeven worden aan het ontwikkelen van bijzondere korpsinstructies betreffende "mensenhandel". Bijkomende, specifieke kursussen zullen ingesteld worden voor leden van zedenbrigades, waarbij op specifieke methoden en technieken zal ingegaan worden.

Een eerste initiatief zal in een seminariereeks, waar -op interpolitiële basis- bepaalde aspecten zullen uitgewerkt worden. Bij dit initiatief zullen mensen vanuit de Centrale Cel van de rijkswacht, van het parket, van de commissie mensenhandel, ... worden betrokken. Eén en ander zal voornamelijk gericht zijn op bewustmaking inzake de problematiek van mensenhandel. De seminariereeks zal zich richten naar politiemensen, zodat konkrete cases kunnen behandeld worden.

5. Aanwezigheid van vrouwen in politiekorpsen

De onderzoekscommissie stelt vast dat de zedensecties haast uitsluitend bezet worden door mannen, en doet ter zake de suggestie om het aantal vrouwen in de zedenbrigades op te drijven.

Dit is pas mogelijk als het algemeen recruiteringsprobleem tav. vrouwen bij gemeentepolitie en rijkswacht zich oplost. Het algemeen beleid ter zake zal dus versterkt worden.

Wat de rijkswacht betreft dient benadrukt te worden dat iedereen via de basisselectie en de basisopleiding zal moeten blijven passeren, en dus geen onderscheid zal gemaakt worden tussen mannen en vrouwen. Wel werden in het recente verleden reeds een aantal maatregelen genomen om de recrutering van vrouwen te bevorderen en werden de voornaamste hinderpalen geëlimineerd die vrouwen teveel benadelen, doch anderzijds niet essentiële zijn voor het beroep van rijkswachter. Ook werden een aantal maatregelen genomen om het beroep voor vrouwen aantrekkelijker te maken (in hoofdzaak maatregelen voor verlof voor de opvang van kinderen). Actueel zijn er 82 vrouwen in het operationeel korps en zijn er 33 in opleiding. De vrouwen in het operationeel korps zullen wel aangezet worden tot het vragen van bepaalde bedieningen, maar zullen hiertoe niet verplicht worden.

Wat de gemeentepolitie betreft werden de aanwervingsvoorwaarden aangepast. De omzendbrief POL 38 van 18 september '91, inzake de lichamelijke bekwaamheids- en selectieproef voor de aanwerving van politieagenten en veldwachters heeft een positief effect gehad op de aanwerving van vrouwelijke kandidaten. Het slaagpercentage bij de vrouwelijke kandidaat-agenten is gevoelig gestegen, zodat geen onaanvaardbaar verschil meer is met dat van de mannen. Er dient benadrukt te worden dat in nationale wervingscampagnes door Binnenlandse Zaken reeds bij herhaling de nadruk werd gelegd op de kansen die aan vrouwen geboden worden binnen de politie.

III. ADMINISTRATIEVE MAATREGELEN : TOEZICHT OP IMMIGRATIE

1. Verblijfs- en arbeidsreglementering beter op elkaar afstemmen

Voor het beter op elkaar afstemmen van de toepassing van de wetgevingen en de reglementeringen inzake het verblijf enerzijds en de tewerkstelling van buitenlandse werknemers anderzijds, heeft de Minister van Tewerkstelling en Arbeid drie ontwerpbesluiten voor advies voorgelegd aan de Adviesraad voor buitenlandse arbeidskrachten.

Deze laatste heeft op 13 april 1994 zijn advies hierover uitgebracht. Momenteel worden deze ontwerpbesluiten aangepast aan de voorstellen vervat in dit advies.

Anderzijds wordt momenteel eveneens een ontwerp van Samenwerkingsakkoord met de gewesten uitgewerkt "voor de coördinatie van het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten" (in uitvoering van art. 92bis, § 3, c van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zoals gewijzigd door de wet van 16 juli 1993).

Tenslotte kan er nog op gewezen worden dat het voormeld ontwerp van samenwerkingsakkoord met de gewesten inzake de coördinatie van de controles eveneens de invoering van een beveiligde arbeidskaart voorziet om moeilijkheden met vervalsingen te voorkomen.

Wat de opvang van slachtoffers betreft, wijst de commissie op de moeilijkheden met verblijfs- en arbeidsvergunningen. Wanneer het slachtoffer klacht indient en haar klacht belangrijk geacht wordt voor het parket, of de zaak voor de correctionele rechtbank aanhangig wordt gemaakt, moet grote verblijfszekerheid gegeven worden. Daarnaast is grotere duidelijkheid nodig i.v.m. het toekennen en verlengen van arbeidsvergunningen.

De regering is bereid om in te gaan op deze suggesties. Terzake werd reeds een omzendbrief genomen. (zie bijlage III)

2. Identificatie - Authenticatie - Verificatie

De onderzoekscommissie benadrukt de noodzaak om het aantal soorten documenten te beperken en de vervalsing ervan tegen te gaan.

Deze kwestie slaat zowel op de documenten die in België door de Belgische autoriteiten worden afgeleverd (of als dusdanig verondersteld), weze het om de identiteit van de drager te "certifiëren", zijn burgerlijke stand of zijn verblijfstoestand, als op dezelfde documenten die in het buitenland worden afgeleverd, hetzij door de Belgische autoriteiten (in casu de diplomatieke en consulaire posten) hetzij door de buitenlandse overheden.

De problemen die men daarbij kan tegenkomen zijn van verschillende aard : het kan gaan om valse documenten, d.w.z. volledig nagemaakt; het kan gaan om vervalste documenten, d.w.z. authentieke documenten die echter door een vervalser werden gewijzigd of aangevuld (gestolen blanco documenten; gestolen, verloren of doorverkochte "ingevulde" documenten, die vervolgens worden gewijzigd enz...), of het kan gaan om inhoudelijk valse documenten, dat wil zeggen authentieke, ingevulde documenten die ondertekend en afgestempeld (of gelegaliseerd) werden door de ambtenaar of ambtenaren die daartoe effectief bevoegd is of zijn op het ogenblik van de afgifte, doch waarop onjuiste gegevens vermeld staan.

2.1. Wat betreft de identiteitsdocumenten afgeleverd in België

Er rijzen diverse problemen : er is het gebruik van gestolen documenten; er is het probleem van echte documenten op naam van een andere persoon; sommige documenten blijken zeer makkelijk na te maken. Daarnaast is er het probleem van de diversiteit aan verblijfsvergunningen en documenten die als verblijfsvergunning worden gebruikt, wat zeker en vast problematisch is m.b.t. de documenten van diegenen

die met een precair verblijfsstatuut verblijven, omdat de echtheid van het document niet snel via consultatie van een register kan worden geconsulteerd.

Er dient hierbij gewezen op een hele reeks maatregelen die reeds zijn voorzien en nu concreet worden voorbereid.

- Op de eerste plaats is er het wachtregister. In het wachtregister zullen asielzoekers en vreemdelingen met een precair/voorlopig verblijfsstatuut worden ingeschreven.
- In uitvoering van de wet tot oprichting van het wachtregister wordt een nieuwe regeling inzake verblijfsdocumenten uitgewerkt voor alle vreemdelingen, met het oog op een vermindering van het aantal verschillende soorten documenten en het gebruik van moeilijk te vervalsen documenten.
- Met de inwerkingtreding van de nieuwe regeling inzake gezinshereniging op 1 maart '94 (de wet van 6 augustus 1993, BS 26 oktober 1993), is een gemakkelijk te vervalsen document (de bijlage 15bis) verdwenen als verblijfsdocument. Sindsdien ontvangen de vreemdelingen, die op een beslissing inzake gezinshereniging wachten, het moeilijker te vervalsen immatriculatieattest.
- De rijkswacht onderzoekt, ism. de DVZ, bijkomende maatregelen om diefstal van documenten te voorkomen en het misbruik via het zogenaamd verlies van documenten tegen te gaan. Hieromtrent worden resultaten verwacht tegen juli 1994.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoekt, tezamen met de instanties die bevoegd zijn voor de aflevering van Belgische identiteitskaarten of gewone paspoorten, via welke middelen de kwaliteit der afgeleverde paspoorten zodanig kan verhoogd worden dat ze nog beter tegen vervalsingen beveiligd zouden zijn. Dit onderzoek, dat in 1993 aanvang nam, zou in 1995 moeten afgerond zijn.

2.2. Wat betreft de documenten afgeleverd door de posten

Teneinde de verschillende vormen te bestrijden van vervalsing van de visa-zelfklevers (die op zichzelf reeds een beduidende vooruitgang vormen in vergelijking met de "stempels" die vóór 1991 gebruikt werden) werden reeds en worden nog steeds verscheidene maatregelen genomen in gemeenschappelijk overleg tussen de Dienst Vreemdelingenzaken, de bijzondere cel van de rijkswacht en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2.3. Wat betreft de documenten afgeleverd door de vreemde overheden

- op verzoek van Buitenlandse Zaken herzag Justitie een circulaire betreffende legalisatie. In bepaalde gevallen moeten nu alle stukken eerst gezien en gecontroleerd worden op onze Ambassades/Consulaten. Aldus werden reeds zeer veel valse stukken ontdekt.
- er werd een onderzoek ingesteld naar de frequentie en de aard van het aanbod van "dubieuze" stukken in onze Ambassades. Uit een eerste analyse blijkt dat het aanbod van valse stukken burgerlijke stand vrij hoog scoort in bepaalde landen (hoofdzakelijk in Afrika en in het Indisch subkontinent).
- in verscheidene landen wordt de legalisatie van stukken slechts uitgevoerd na een onderzoek op de plaats van afgifte naar de authenticiteit van de stukken. Deze maatregel is zeer efficiënt want het blijkt dat voor 95% van de gevallen waar een onderzoek werd ingesteld valsheid werd bewezen. Deze stukken werden niet gelegaliseerd en zijn dus in principe niet in België kunnen gebruikt worden.

Daarnaast werden bijkomende maatregelen onderzocht en voorbereid.

- er wordt een omzendbrief voorbereid waarin de voorwaarden voor legalisatie nog duidelijker omschreven worden.
- op basis van de resultaten van het onderzoek wordt overwogen om de voorafgaandelijke controle van de stukken door een derde, uit te breiden tot andere posten die nu nog niet betrokken zijn.

3. Schijnhuwelijken

Inzake schijnhuwelijken stelt de onderzoekscommissie voor dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de preventieve actiemogelijkheden aan de ambtenaren van burgerlijke stand en de procureurs verduidelijken.

Het gaat hier om een maatschappelijk probleem dat noopt tot een voorzichtige, genuanceerde aanpak. Het misbruik van schijnhuwelijken moet worden bestreden zonder de persoonlijke vrijheid om te huwen in het gedrang te brengen.

De huidige wetgeving biedt aan een ambtenaar van de burgerlijke stand reeds de mogelijkheid om de afsluiting van een huwelijk te weigeren, wanneer kennelijk blijkt dat de werkelijke wil niet overeenstemt met de geuite wil, m.a.w. wanneer het huwelijk niet gericht is op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het verkrijgen van een voordeel dat verbonden is met het statuut van gehuwde. In dat licht past het te onderstrepen dat telkens de Belgische

diplomatieke posten een verslag opmaken wanneer ze een schijnhuwelijk vermoeden, deze verslagen systematisch worden doorgezonden naar de ambtenaar van de burgerlijke stand die het huwelijk zou sluiten.

De betrokken ministers zullen aan de ambtenaren van de burgerlijke stand een omzendbrief zenden, waarin ze worden gewezen op die mogelijkheid tot weigering van een huwelijk. (zie bijlage IV)

IV. INTERNATIONALE HULPMIDDELEN : VERLENEN VAN VISA EN CONTROLE EROP - GERECHTELIJKE SAMENWERKING

In het verslag van de onderzoekscommissie wordt voorop gesteld dat er nood is aan een strengere houding bij het verlenen van visa, indien er wordt vastgesteld dat uit bepaalde landen een groot aantal mensen afkomstig zijn. Tevens dringt de commissie aan op : een efficiëntere controle van de bestemming; een systematische controle op de verlening van visa; het sensibiliseren van de diplomaten voor het probleem van de mensenhandel; en het verbeteren van het systeem van de transitvisa.

Om die problemen te verhelpen wordt er voorgesteld om duidelijke richtlijnen te geven en de controle te vergroten.

Enerzijds dient daarbij opgemerkt dat :

- de geactualiseerde algemene Benelux-instructies onlangs naar alle posten werden toegezonden. Meer specifieke instructies, gegroepeerd in functie van de nationaliteit van de aanvrager van de soorten van aangeboden reisdocumenten of nog van het geplande reisdoel, worden momenteel voorbereid en zullen eveneens van zodra mogelijk aan de posten worden bezorgd. Dit werkinstrument zal er ongetwijfeld toe strekken de taak te vergemakkelijken van de personen die met de visumafgifte belast zijn.
- verschillende omzendbrieven hebben reeds de aandacht van onze posten op een aantal punten gevestigd die in de richting gaan van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie, zoals bijvoorbeeld :
 - de verplichting om zich bij de gemeentelijke administratie te laten inschrijven wanneer men bij particulieren logeert;
 - de specifieke regels met betrekking tot de afgifte van transitvisa;
 - de opdracht om iedere gevoelige toename van het aantal visumaanvragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te melden;

- de persoonlijke verantwoordelijkheid van het posthoofd bij visumafgifte (omzendbrief die door de Minister van Buitenlandse Zaken zelf werd getekend).

Op dit ogenblik zijn de criteria voor de verlening van een visum reeds voldoende restrictief. Richtlijnen met nog restrictievere voorwaarden zijn moeilijk te realiseren, zonder onverantwoord lange wachttijden te creëren voor buitenlanders die volkomen correct en ter goeder trouw een visum vragen.

Om een te soepele toepassing van die instructies of om misbruiken te voorkomen is een effectieve controle en een kordate aanpak in geval van misbruiken vereist. Het spreekt vanzelf dat, aansluitend bij de eigen controle uitgevoerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Dienst Vreemdelingenzaken tezamen met de nationale politie- en gerechtelijke diensten, een centrale rol spelen bij de controle op de activiteit der Belgische posten in het buitenland, in het bijzonder door de analyse van de visa-registers die aan die dienst worden bezorgd. Die analyse is slechts mogelijk na informatisering van die dienst. Dergelijke informatisering is dan ook dringend nodig.

De modaliteiten van zulke informatisering werden reeds in grote mate uitgewerkt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in overleg zowel met de Benelux en Schengenpartners als met de Dienst Vreemdelingenzaken en de nationale verantwoordelijken van het SIS, van de rijkswacht en van de Gerechtelijke Politie.

Nu moet er natuurlijk nog voor gezorgd worden dat de materiële middelen voor die informatisering verschaft worden en dit over de gehele keten.

Een en ander veronderstelt eveneens bij de betrokken consuls en kanseliers een bijzondere aandacht en motivatie voor de problematiek van de mensenhandel. Hierboven werd reeds weergegeven welke maatregelen daartoe, op reglementair vlak, genomen werden. Daarnaast wordt ook een factuele samenwerking georganiseerd tussen de posten en de Dienst Vreemdelingenzaken en /of de cellen van de rijkswacht en de Gerechtelijke Politie, via de Ambassadeur voor het Immigratiebeleid en de Kanselarijdiens ten. Deze samenwerking, die gebaseerd is op de uitwisseling van informatie geval per geval, wordt vergemakkelijkt door de periodieke "Informatiebrieven - over de immigratie" die de ambassadeur voor het Immigratiebeleid in samenwerking met de verschillende betrokken federale diensten opstelt en naar de posten verstuurt. Tenslotte wordt deze problematiek ook van nabij gevolgd door de verantwoordelijken van de permanente vorming op Buitenlandse Zaken. De aandacht hiervoor zal nog verder worden verhoogd door "regelmatiger" contacten of vormingssessies te organiseren met de Dienst Vreemdelingenzaken en de bijzondere cellen binnen die dienst en bij de rijkswacht.

In dezelfde context zal de regering opdracht geven om, in het kader van de Schengen-akkoorden, een controle op het reisdoel en de verblijfsomstandigheden te laten uitwerken. Het gaat om een controle die kan uitgevoerd worden door de grenscontroleurs aan de buitengrenzen en is in feite een aanvullende controle op de eerdere controle die op de ambassade reeds gebeurde voor de afgifte van een visum. Deze mogelijkheid is uitgebreid geregeld in het Schengen gemeenschappelijk handboek voor de grenscontroleurs aan de buitengrenzen.

Wat de jaarlijkse rapporten van de posten betreft, dient gepreciseerd dat de meeste met betrekking tot visa, slechts statistieken bevatten over het aantal afgeleverde visa tijdens het betrokken jaar evenals tijdens één of twee voorgaande jaren.

Wat echter de rapporten betreft die meer specifiek over bepaalde visumproblemen worden opgesteld, wordt er systematisch copie gestuurd naar de Dienst Vreemdelingenzaken. Het verslag van de onderzoekscommissie onderstreept overigens de goede samenwerking op dit punt tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en het Departement Buitenlandse Zaken.

Men moet er eveneens rekening mee houden dat het uiterst belangrijk is om het onderzoek naar georganiseerde mensenhandel, dus naar kanalen van illegale immigratie, te versterken. Momenteel wordt dit onderzoek geleid door de Dienst Vreemdelingenzaken en de rijkswacht. Er werden reeds een aantal successen geboekt door het bureau C.D.T. (het coördinatie- en centralisatiebureau van DVZ aangaande illegale migratie, illegale arbeid en valse documenten), ism. de bovenvermelde centrale cel van de rijkswacht.

Essentieel hierbij is een goede doorstroming - in de twee richtingen - van informatie tussen enerzijds de bijzondere cellen in België (de cel CDT en die van de rijkswacht) en anderzijds de consulaire posten : bepaalde vaststellingen in België moeten onmiddellijk aan de betrokken consulaire posten worden meegedeeld, zodat die met die informatie kunnen rekening houden; de consulaire posten kunnen aan de diensten in België informatie bezorgen "voor verder onderzoek". Het bureau CDT en de centrale cel van de rijkswacht kunnen in dit geheel een coördinerende rol vervullen.

Tenslotte dient men te erkennen dat de aanbevelingen van de onderzoekscommissie in het algemeen een substantiële versterking impliceren van de middelen - zowel menselijke als technische - teneinde de administratie in staat te stellen deze aanbevelingen tenuitvoer te brengen.

Bovendien zal de regering de nodige contacten leggen en aandringen bij diverse gevoelige landen om uitleveringsverdragen af te sluiten. De regering zal tevens de nodige aandacht schenken aan de ratificatie van de verdragen waarvan sprake is in de expertennota.

V. DE BAND TUSSEN MENSENHANDEL EN ONDERONTWIKKELING

Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie verwijst onder I 3 (pag. 14) naar de evidente band tussen mensenhandel en onderontwikkeling.

Sommige van de landen opgesomd in het rapport (Thailand-Filipijnen-Ecuador) behoren grotendeels tot de concentratie-regio's van de ontwikkelingssamenwerking. De versterkte aandacht die ontwikkelingssamenwerking sinds de beleidsnota "Van Kwaliteit naar Kwantiteit" (1992) besteedt aan de problematiek "vrouw en ontwikkeling", ook en vooral in de rurale gebieden, houdt al expliciet rekening met de gestelde problematiek.

In de komende Gemengde commissies met deze landen, zal ontwikkelingssamenwerking specifiek aandacht besteden aan het probleem mensenhandel, door dit punt op het agenda te plaatsen.

Een verhoging van de budgettaire middelen voor ontwikkelingssamenwerking, tezamen met het aanpassen van de prioriteiten die in het kader van de geografische en sectoriële concentratie zijn voorgelegd, kunnen in de toekomst verder bijdragen tot bestrijding van het fenomeen mensenhandel.

Het beleid dat ontwikkelingssamenwerking sinds 2 jaar voert, kadert perfect in de eerste aanbeveling van het rapport (een eerlijker verdeling van de rijkdom Noord-Zuid en het zoeken naar oplossingen voor de immense schuldenproblematiek).

1. Concrete acties naar aanleiding van aanbevelingen van het rapport

Betreffende ontradingsacties door plaatselijke NGO's en vrouwenorganisaties zal ontwikkelingssamenwerking een piloot-project opzetten op de Filipijnen.

Ondersteuning van informatiecampagnes, zoals de vertaling van boeken betreffende dit onderwerp in de lokale taal, en eventueel het opzetten van een terugkeerproject voor slachtoffers, worden onderzocht.

2. Beleidsvoorbereidend onderzoek

In het kader van de enveloppe voor de samenwerking met de ASEAN-landen (waaronder de Filipijnen) zal een krediet worden uitgetrokken voor onderzoek ter bestrijding van de mensenhandel.

De thema's die aan bod moeten komen, hebben betrekking op :

- het ontwikkelingsbeleid met de noodzakelijke sociale en economische componenten;

- het nationaal en internationaal publiek recht, meer specifiek het visumbeleid, het vreemdelingenrecht, het migratie- en asielbeleid. Dit in het licht van de bestaande internationale verdragen o.a. Schengen;
- de sociaalrechtelijke pijler, meer bepaald het arbeidsrecht, het sociaal zekerheidsrecht in nationaal en internationaal perspectief;
- het internationaal strafrecht, meer bepaald de internationale politieke en justitiële samenwerking in strafzaken waar men wordt geconfronteerd met illegale netwerken en georganiseerde uitbuiting;
- het internationaal privaatrecht o.a. voor wat betreft mechanismen als schijnhuwelijken en adoptie;

VI. DE STRIJD TEGEN INTERNATIONALE MENSENHANDEL: COORDINATIE EN OPVOLGING VAN HET BELEID

1. Bevoegdheid van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding

Zoals voorgesteld werd door de Parlementaire Onderzoekscommissie worden de opdracht en de bevoegdheid van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, dat inzake coördinatie en opvolging van het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel, reeds gemandateerd was door de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid, uitgebreid. De verwijzing naar deze opdracht van coördinatie en opvolging in functie van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid wordt opgenomen in het wetsvoorstel ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

Een instrument dat het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding bij het uitvoeren van zijn opdracht zal ondersteunen zal bestaan in een Interdepartementale Coördinatiecel, gecoördineerd door het Centrum. Deze Interdepartementale Coördinatiecel verschaft aan het Centrum informatie nodig om de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid adequaat te informeren en het jaarlijks evaluatierapport voor de regering en het parlement op te maken.

Een Koninklijk Besluit zal deze opdracht van coördinatie en opvolging van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding en bovengenoemde coördinatiecel nader bepalen. (zie bijlage V)

2. Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid

De maatregelen ter bestrijding van de internationale mensenhandel worden in de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid overlegd en opgevolgd.

3. Jaarlijks evaluatierapport

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding maakt jaarlijks een evaluatierapport op over de bestrijding van de internationale mensenhandel.

Dit rapport moet een aktueel beeld schetsen van de internationale mensenhandel in ons land, op onafhankelijke wijze het beleid van de overheid evalueren en voorstellen tot wijziging of bijsturing van het beleid formuleren.

4. Coördinatie van de NGO's

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding staat in voor de coördinatie en de samenwerking tussen de gespecialiseerde begeleidingsdiensten die werkzaam zijn in de verschillende landsgedeelten en vormt de verbinding tussen die diensten en de overheid.

5. Vorderingsrecht voor het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding en gespecialiseerde begeleidingsdiensten

Aan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, en aan de gespecialiseerde begeleidingsdiensten Payoke vzw, Espace-p vzw, Le Nid vzw, Les Foyers d'Accueil vzw en Adzon vzw wordt een vorderingsrecht toegekend.

*
* *
*

BIJLAGE I

Aan de heer Commandant van de Rijkswacht

**Betreft : Richtlijnen aan de rijkswacht en de gemeentepolitie
betreffende de samenwerking met en het leveren van
bijstand aan de ambtenaren van de diverse ministe-
ries en directies belast met bepaalde controletaken**

Mijnheer de Commandant,

1. De algemene context

Het inschakelen van ambtenaren bij het toezicht en de contro-
le op de toepassing van specifieke wetgevingen binnen onze
socio-economische samenleving is de laatste jaren toegenomen.
Het belang van deze bijzondere diensten met beperkte politie-
bevoegdheid is van tweeërlei aard : enerzijds hun grondige
kennis van de in hun domein geldende wetgeving, anderzijds
het feit dat zij de reguliere politiediensten in die speci-
fieke domeinen kunnen ontlasten.

Daar er vanuit het milieu van de georganiseerde misdaad een
steeds groeiende en agressiever wordende criminele activiteit
wordt waargenomen binnen bepaalde domeinen van ons economisch
samenlevingspatroon, kan de controle op de toepassing van
specifieke wetgevingen niet steeds los van de algemene crimi-
naliteit worden gezien en is een vlotte samenwerking tussen
de algemene politiediensten en de bedoelde ambtenaren dan ook
noodzakelijk. Meer in het bijzonder gaat de aandacht hierbij
naar welbepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit en
waarbij binnen bepaalde sectoren ook 'maffiapraktijken'
worden toegepast, zoals daar zijn : de tewerkstelling, de
mensenhandel, de hormonen, de eetwaren, enz...

De illegale en criminele praktijken gaan van langsom meer
gepaard met het uitoefenen van druk, intimidatie, bedreiging
en zelfs geweldpleging op éénieder die bij wet belast is met
het doen naleven van de in die domeinen geldende wettelijke
en reglementaire beschikkingen. Het is dan ook logisch dat de
controlerende ambtenaren die met dergelijke, onduidbare
toestanden en praktijken geconfronteerd worden, steeds fre-
quenter een beroep doen op de reguliere politiediensten met
de vraag naar bijstand en/of bescherming. ,
Men mag evenwel niet in een situatie terecht komen waarbij
door de bijzondere diensten geen controles meer zouden worden

uitgevoerd, tenzij met politionele bijstand. Hierdoor zouden enerzijds de normale controle-activiteiten van die diensten te veel worden afgeremd en anderzijds de normale werking van de algemene politiediensten te veel worden gestoord.

Voor het verlenen van bijstand door de algemene politiediensten onder de vorm van het verlenen van de sterke hand en die finaal enkel tot doel heeft de door de bijzondere dienst uit te voeren controle mogelijk te maken, dient bijgevolg aan een aantal voorwaarden te worden voldaan.

In het raam van een passende aanpak van de geïsoleerde fenomenen dient dus een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de onderlinge samenwerking door gemeenschappelijk overleg en de bijstandsverlening van de politiediensten door het verlenen van de sterke arm.

Ten einde alle eventuele misverstanden en wrijvingen op het terrein te vermijden dienen alle bij dit probleem betrokken diensten (politie, rijkswacht, ambtenarij) doordrongen te zijn van voormeld onderscheid en ernaar te handelen.

Bijzondere aandacht voor de illegale tewerkstelling

Zonder afbreuk te doen aan het belang van samenwerking in de overige hiervoor vermelde domeinen, vestig ik meer bepaald de aandacht van de politiediensten op het probleem van de illegale tewerkstelling van vreemde werknemers in ons land¹.

In opdracht van de Regering werden de in dit domein gezamenlijke uitgevoerde controles van de Sociale Inspectie en de politiediensten sinds november 1992 versterkt. Zowel inzake de terreinoperaties zelf, als wat de maatregelen in verband met terugzending van de vreemdelingen door tussenkomst van de Dienst voor Vreemdelingenzaken betreft, is een nauwe samenwerking tussen de sociale inspecteurs en de politiediensten onontbeerlijk.

2. Samenwerking door gemeenschappelijk overleg

Het betreft een samenwerking op vrijwillige basis en in wederzijds overleg tussen een lokale politie- of rijkswachtdienst en de bevoegde ambtenaren, in het raam van een welbepaalde terreinoperatie.

Voor de politie- en rijkswachtdiensten behoort de controle op de naleving van deze bijzondere wetgevingen niet tot de prioriteiten, tenzij andersluidende instructies vanwege de politieoverheden gelast met de algemene coördinatie (cfr. artikel 9 in de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt).

¹

Wet van 15.12.1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

In het raam van hun algemene politieopdracht, onder meer bij het bestrijden van zwaardere vormen van misdaad (fraude, witwassen van geld) kan de samenwerking met bijzondere controlediensten evenwel een niet te verwaarlozen bron van informatie vormen en kunnen bepaalde van deze diensten de rijkswacht of politie een onontbeerlijke hulp en bepaalde faciliteiten verlenen uit hoofde van hun eigen prerogatieven (bijv. 24 uur op 24 toegang tot bedrijven).

3. Bijstandsverlening door het verlenen van de sterke hand

a. Wettelijke basis

Het betreft het wettelijk bepaalde vorderingsrecht waaronder de controlerende ambtenaren beschikken t.o.v. de gemeentepolitie en de rijkswacht.

In de talrijke wetten en koninklijke besluiten die in controle-opdrachten voorzien voor diverse ambtenaren wordt dit vorderingsrecht als volgt geformuleerd :

"zij kunnen in de uitoefening van hun ambt de bijstand van de gemeentepolitie en van de rijkswacht vorderen".

b. Regels voor het verlenen van de sterke hand

Bovengenoemde vorderingsrecht moet met grote omzichtigheid en binnen welomschreven grenzen worden gehanteerd. Inhoudelijk is de draagwijdte van de vordering die vervat in artikel 44 van de wet van 5.8.1992 op het politieambt. Concreet beduidt zulks dat er enkel sprake kan en mag zijn van het "verlenen van de sterke hand" voor zover de optredende ambtenaar wordt verhinderd zijn wettelijk voorziene opdracht uit te voeren.

Het verhinderd worden kan allerlei vormen aannemen en gaan van het weigeren bepaalde documenten ter inzage voor te leggen en het ontzeggen van de toegang tot het gebouw, lokaal of werf, tot het gebruik van fysiek geweld ten aanzien van de controlerende ambtenaren.

Preventieve vordering is STEEDS uitgesloten.

Wanneer er evenwel a priori ernstige aanwijzingen zijn dat gewelddaden of feitelijkheden zouden gepleegd worden op de persoon van de ambtenaren, waardoor hun fysieke integriteit ernstig gevaar zou lopen, zullen deze laatsten vooraf contact opnemen met de politie- of rijkswachtdienst waarop zij een beroep zullen doen.

Samen bespreken zij aan de situatie alsook de te volgen werken interventiemethode.

Iedere vraag tot het verlenen van de sterke hand moet berusten hetzij op een reëel risico, hetzij op een daadwerkelijke verhindering de opdracht uit te voeren.

Geval per geval dient onderzocht en de vraag tot bijstand moet eerder de uitzondering zijn dan de regel en mag zeker niet evolueren naar een automatisme.

De politiediensten dienen, behalve in het geval van onwettige vordering, er steeds gevolg aan te geven. Ze kunnen, als onderdeel van de openbare macht, enkel belast worden met acties van bestuurlijke politie, die als doel hebben de openbare orde te verzekeren en personen die in gevaar verkeren bij te staan.

De vordering mag enkel tot voorwerp hebben de uitvoering van bepaalde taken door de vorderende ambtenaar toe te laten en geenszins de gevorderde diensten met deze taken te belasten. De vorderende overheid of ambtenaar mag zich niet mengen in de eigenlijke operatie zelf. Alle technische beslissingen behoren tot de bevoegdheid van de bevelvoerende rijkswacht- of politieofficier.

4. Verzameling en uitwisseling van informatie (artikel 39 van de wet op het politieambt)

Een goede samenwerking is niet mogelijk zonder een spontane informatie-uitwisseling. In de in deze omzendbrief geïllustreerde specifieke domeinen is er normaal gezien geen sprake van een planmatige en systematische, doch wel van een punctuele en occasionele uitwisseling van informatie ingevolge concrete voorvallen of vaststellingen op het terrein.

Voor meer gedetailleerde richtlijnen en voorschriften inzake informatieverzameling- en uitwisseling verwijs ik naar het "Protocol van 31 juli 1993 betreffende de samenwerking tussen de verschillende sociale inspectiediensten tot coördinatie van de controles bij inbreuk op de arbeids- en de sociale wetgeving"², meer in het bijzonder naar punt 3. Informatieverzameling en uitwisseling.

De gerechtelijke en bestuurlijke overheden namen voor zekere domeinen (bijv. illegale tewerkstelling van vreemdelingen, hormonen, enz...) bepaalde coördinerende initiatieven, zowel inzake taakverdeling, als inzake uitwisseling van informatie (artikel 39 van de wet op het politieambt).

Meer algemeen dient bij de uitwisseling van informatie steeds op het volgende gelet :

- a/ de door de politiediensten verstrekte informatie mag slechts betrekking hebben op de specifieke materie waarvoor de bedoelde controledienst bevoegd is;
- b/ informatie in verband met een nakende terreinoperatie dient met de grootste omzichtigheid te worden gehanteerd;

²

Protocol afgesloten tussen de Ministeries van Tewerkstelling en Arbeid, Verkeer en Infrastructuur, Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken, Middenstand, Sociale Voorzorg, Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu.

c/ vanzelfsprekend moet bij het uitwisselen van informatie ook rekening worden gehouden met de door de gerechtelijke overheid genomen beslissingen in de taakverdeling.

5. Coördinatie en interventie

Inzake de specifieke wetgevingen waarvoor zekere ambtenaren controlebevoegdheid hebben samen met de politie en de rijkswacht, gelden eveneens de coördinatie- en interventieprincipes vervat in de omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken, referte VIII/Circ/OOP13 van 26 april 1990 inzake de algemene richtlijnen betreffende de coördinatie van het optreden van gemeentepolitie en rijkswacht in het kader van de bestuurlijke politie.

Ik zou u dank weten, Mijnheer de Commandant, indien u deze omzendbrief ter kennis zou willen brengen van de lokale overheden en politiediensten van uw provincie.

De Minister van Binnenlandse Zaken

BIJLAGE II

Omzendbrief betreffende de inrichting van een dienst "Intern Toezicht" bij de korpsen van gemeentepolitie.

Mijnheer de Gouverneur,

De parlementaire commissie inzake het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel heeft in haar verslag een aantal aanbevelingen gedaan. Eén van deze aanbevelingen handelt over de oprichting van interne toezichtsdiensten bij de gemeentepolitie-korpsen.

De commissie formuleert dit als volgt: "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 tijdsroosters, enz. Deze klassieke methodes volstaan niet meer. Een dienst die belast is met intern toezicht moet deze klassieke methodes aanvullen".

Vooraleer verder in te gaan op de opportuniteit en de modaliteiten van een dergelijke dienst intern toezicht, wens ik enkele algemene principes in herinnering te brengen.

1. Inleiding

Artikel 172, eerste lid, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester het hoofd is van de gemeentepolitie in de uitoefening van haar opdrachten van administratieve politie. Artikel 171 bis, eerste lid, vermeldt dat aan het hoofd van elk politiekorps een korpschef staat die onder het gezag van de burgemeester belast is met de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken van het politiekorps.

De korpschef brengt de burgemeester op de hoogte van al wat betrekking heeft op het gemeentelijk politiekorps en de uitvoering van zijn opdrachten (artikel 171 bis, tweede lid van de Nieuwe Gemeentewet). De korpschef kan - in grote korpsen - een deel van zijn verantwoordelijkheid aan afdelingschefs delegeren, die op hun beurt dienen toe te zien op de goede werking van hun dienst en hieromtrent de korpschefs dienen te informeren.

De verantwoordelijkheid voor de goede dagelijkse werking blijft bij de korpschefs liggen. Hij staat er voor in dat een normaal intern toezicht wordt verricht op een aantal strategi-

sche controlepunten. Desgevallend neemt hij maatregelen om de dagelijkse werking te verzekeren, en is ertoe gehouden de burgemeester hierover periodisch in te lichten.

Een belangrijk deel van de opdrachten van de politie spelen zich echter af op het terrein, en zijn daardoor soms onttrokken aan het normale toezicht van de onmiddellijke verantwoordelijke. Het is daarom nuttig de korpschef een bijkomend instrument te verschaffen om toezicht te kunnen uitoefenen, onder de vorm van een dienst "Intern Toezicht", met het oog op een goed toezicht op de werking van het korps en een betere korpsorganisatie.

Onder "Intern Toezicht" dient hier te worden verstaan:

- Het toezicht dat hoofdzakelijk doorgevoerd wordt op het terrein, maar ook dat bij de administratieve cellen van de politie;
- Het toezicht dat zich richt op de controle van de taakuitvoering van de individuele politieambtenaar, maar die ook kan overschrijden;
- Het toezicht dat zich in het bijzonder richt op die gespecialiseerde diensten die de neiging hebben onafhankelijk te opereren.

De korpschef informeert de burgemeester en bepaalt in samenspraak met de burgemeester: de doelstelling, de taken, de instructies en de personeelssterkte voor die dienst. Wanneer de korpschef van de gemeentepolitie nalaat een dergelijk intern toezicht uit te bouwen, zal de burgemeester de beslissing nemen over de oprichting van een dienst "Intern Toezicht", bij toepassing van artikel 171 bis, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet, en de werking ervan nagaan.

De werking van een dergelijke dienst "Intern Toezicht" heeft niet enkel betrekking op de leden van het politiekorps als zodanig, maar is tevens van toepassing op de hulpagenten, het administratief en het logistiek personeel, overeenkomstig artikel 217 van de Nieuwe Gemeentewet. De dienst "Intern Toezicht" heeft echter geen invloed op leden van een ander politiekorps, die ingevolge de wet van 8 augustus 1992 gemachtigd zijn hun bevoegdheden uit te oefenen op het grondgebied van andere gemeenten.

De installatie van deze dienst ontlast de korpschef niet van zijn verantwoordelijkheid in het algemeen, en deze van elk lid van het korps in het bijzonder. Vandaar dat de doelstelling van een dienst "Intern Toezicht" ligt in het realiseren van de prioriteiten die aan de dienst worden meegegeven. De dienst dient maw. gezien te worden als een instrument bij het korpsbeheer en is vooral gericht op het informeren van de korpsleiding over de reële gang van zaken, zodat deze met betere kennis van zaken (bij)sturing kan geven.

2. Opportuniteit van een dienst intern toezicht

De wijze waarop de burgemeester of de korpschef het "Intern Toezicht" uitbouwen is in eerste instantie afhankelijk van de grootte van het korps :

- het verdient aanbeveling in korpsen die over 200 en meer effectieve personeelsleden beschikken een dienst "Intern Toezicht" in te richten, waarin minstens twee toezichthoudende voltijdse leden worden opgenomen. Niet alleen zal in deze grote korpsen al sneller de behoefte ontstaan aan een dergelijke dienst, maar tevens is de mogelijkheid reëler om deze dienst op te nemen in het bestaande organigram van het korps. Eén toezichthoudend voltijds lid per 150 bijkomende korpsleden lijkt hierbij het strikte minimum.
- In een middelgroot korps (tussen 30 en 200 personeelsleden) dient het "Intern Toezicht" niet noodzakelijk aanleiding te geven tot het inrichten van een dienst. In dit geval kan het aangewezen zijn de functie toe te wijzen aan één of meerdere officieren, die deze opdracht desgevallend deeltijds waarnemen.
- In een klein korps (tot 30 personen) kan het "Intern Toezicht" afdoende worden verzekerd door de korpschef zelf.

In tweede instantie dient bij de inrichting van een dergelijke dienst rekening gehouden te worden met de korpsstructuur, met name het type van diensten die aanwezig zijn. Bepaalde diensten, zoals opsporingsdiensten of zedenbrigades, worden frequenter gekonfronteerd met bepaalde risikosituaties dan andere. Het verdient aanbeveling in korpsen waar dergelijke diensten werden ingericht een dienst "Intern Toezicht" uit te bouwen, onafgezien van het feit of het korps 200 of minder personeelsleden telt.

3. Samenstelling

De personeelsleden die belast worden met de toezichthoudende opdrachten dienen streng geselecteerd te worden uit het beschikbare personeel. Omtrent de aanduiding wint de burgemeester advies in bij de korpschef. Het is de burgemeester die de toezichthoudende personen uiteindelijk zal aanduiden. Het dient te gaan om elementen die over voldoende praktijkervaring beschikken. Zij moeten blijk hebben gegeven van een onbesproken integriteit en zich in gunstige zin hebben laten opmerken bij de uitvoering van hun opdrachten.

Naast deze beoordelingselementen zullen tevens een aantal persoonskenmerken in overweging moeten worden genomen. Het is daarbij van groot belang personeelsleden te selecteren die gezag afdwingen. Bij deze selectie zal dus de hiërarchische graad van de eventuele toezichtsambtenaren in overweging worden genomen, zonder dat dit een doorslaggevend criterium dient te zijn. Essentieel is evenwel dat het gaat om personen wiens gezag binnen het korps wordt aanvaard op basis van geleverde prestaties en verworven kennis.

De korpsleiding dient erop toe te zien dat de relaties tussen deze toezichtspersonen en de leden van het korps goed zijn, terwijl toch een zekere distantie dient gehandhaafd te worden.

De dienst "Intern Toezicht" wordt geleid door een officier. Onder de graad van inspecteur kan men geen toezichthoudende taken toegewezen krijgen. De korpschef kan voorzien in een rotatiesysteem voor de leden van de dienst "Intern Toezicht", aangepast aan het korps.

4. Instructies

De korpschef of de officieren belast met een toezichtsfunctie geven hun opdrachten rechtstreeks aan de dienst "Intern Toezicht". De korpschef werkt tevens instructies uit t.a.v. de dienst "Intern Toezicht". Deze instructies omschrijven de meers specifieke doelstellingen en taken van de dienst. Bij de formulering van de doelstellingen wordt uitdrukkelijk vermeld dat de dienst of de toezichtsofficier onder het gezag van de burgemeester en de leiding van de korpschef staat.

In de taakomschrijving benadrukt de korpschef dat de voornaamste taken liggen op het domein van de taakuitvoering op het terrein. Hij maakt daarbij zijn prioriteiten bekend aan de burgemeester en de toezichtsofficier. Zij dienen te kaderen in de beleidsvisie van de bestuurlijke overheden. In ieder geval dient de korpschef uitdrukkelijk aan te geven wat de eigen initiatiefruimte is van de dienst of de toezichtsofficier.

Elk lid van het korps en elke dienst van het korps moet op de meest ruime wijze zijn medewerking verlenen, opdat de toezichthouders hun taak optimaal zouden kunnen uitvoeren.

5. Verslaggeving

De korpschef bepaalt in welke gevallen de toezichthouders hem onmiddellijk melding maken van vastgestelde feiten, ondermeer bij vaststelling van manifest ontoelaatbare praktijken en handelingen. In de andere gevallen volstaat periodieke verslaggeving. De korpschef bepaalt de termijn, de periodiciteit en de wijze waarop verslag aan hem wordt overgezonden. Naast de melding over de disfuncties binnen het korps, bevatten de verslagen tevens voorstellen en aanbevelingen over de werking van het korps.

De toezichtspersonen zijn gehouden door een bijzondere graad van discretie, en worden niet verondersteld aan een andere persoon in het korps te rapporteren dan aan de korpschef. De korpschef maakt trimesterieel een verslag op en zendt dit over aan de burgemeester en aan de procureur des Konings. Deze laatste kunnen kopieën van de verslagen van de toezichtsambtenaren opvragen, ter verduidelijking.

De dienst "Intern Toezicht" oefent geen toezicht uit op de leden van de leidinggevende staf (commissarissen), behoudens expliciete opdracht van de korpschef. Deze vorm van toezicht is de strikte verantwoordelijkheid van de korpschef, respectievelijk van de burgemeester. In normale omstandigheden staan zij hiervoor in.

De leden van de dienst "Intern Toezicht" of de toezichtsofficier maken proces-verbaal op van de strafbare feiten waarvan zij kennis nemen in overeenstemming met de regels voorzien in het strafwetboek, en zenden één kopie van het proces-verbaal aan het Vast Controlecomité op de Politiediensten.

6. Meldingen

Elke klacht of melding omtrent het disfunctioneren van een lid of een onderdeel van een korps, afkomstig van buiten het korps, dient in eerste instantie te worden overgemaakt aan de korpschef. Het gaat om meldingen afkomstig van de bevolking of vanwege bepaalde instanties (bijv. Ministerie van Binnenlandse Zaken, procureur des Konings, Parket-generaal, Vast Controlecomité op de Politiediensten, burgemeester, edm.). De korpschef instrueert op basis hiervan zijn diensten, ondermeer de dienst "Intern Toezicht". De korpschef geeft de burgemeester kennis van iedere klacht of melding, afkomstig van buiten het korps, omtrent het disfunctioneren van een lid van het korps of dienst.

Het verdient aanbeveling het hoofd van de dienst "Intern Toezicht" (of de officier die belast is met de toezichtsfunctie) deel te laten nemen aan de briefings voor diensthoofden, die regelmatig georganiseerd worden door de korpschef. Ter gelegenheid van deze briefings kunnen mogelijke disfuncties, die zich voordoen in het korps, besproken worden.

Het gelieve u de inhoud van dit schrijven ter kennis te willen brengen bij de verschillende overheden van administratieve politie binnen uw ambtsgebied.

De Minister van Binnenlandse Zaken

BIJLAGE III

Aan de Dames en de Heren Burgemeester
Copie aan de Heren provinciegouverneurs

Betreft : Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot
 het grondgebied, het verblijf de vestiging en de
 verwijdering van vreemdelingen.
 Koninklijk Besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betref-
 fende de tewerkstelling van werknemers van vreemde
 nationaliteit.
 Informatie betreffende de afgifte van verblijfs- en
 arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelin-
 gen, slachtoffers van mensenhandel.

Mevrouw,
Mijnheer de Burgemeester,

Ik heb de eer U hierbij de inlichtingen over te maken betref-
fende de afgifte van verblijfs- en arbeidsvergunningen (arbeids-
kaarten) aan personen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

Voor elk individueel geval wordt de beslissing genomen door
de Dienst Vreemdelingenzaken die de nodige aangepaste instruc-
ties zal overmaken aan de bevoegde gemeentelijke overheid.
De behandeling van het dossier wordt dus gecentraliseerd bij de
Dienst Vreemdelingenzaken.

De in voege zijnde richtlijnen zijn de volgende :

1. Een bevel om het grondgebied te verlaten (45 dagen) wordt
afgeleverd aan de personen :
 - die het milieu waarin zij door de mensenhandel zijn te-
recht gekomen, verlaten hebben ;
 - en die zich richten tot een gespecialiseerde onthaal-
dienst. Een attest van de gespecialiseerde onthaaldienst
(PAYOKE-SARALEK, LE MOUVEMENT DU NID of ESPACE-P) dat de
begeleiding bewijst, is verplicht.

Personen die een bevel kregen om het grondgebied te verlaten
(45 dagen) hebben geen recht tot tewerkstelling.

De verzoeken tot verlenging van het bevel om het grondgebied te verlaten, dienen voorgelegd te worden aan de Dienst Vreemdelingenzaken.

2. Een aankomstverklaring (drie maanden) wordt afgeleverd, indien zij, binnen deze termijn van 45 dagen, een lacht of een verklaring indienen bij een politiedienst of het Parket tegen hun uitbouter.

Indien een klacht of een verklaring wordt ingediend bij de bevoegde diensten onmiddellijk na het verlaten van het milieu, wordt eveneens een aankomstverklaring afgeleverd op voorwaarde dat de begeleiding door een erkende organisatie wordt geaccepteerd en wordt gewenst.

De Dienst Vreemdelingenzaken zal voor elk geval geraadpleegd worden.

Personen die in het bezit zijn van een aankomstverklaring (drie maanden) kunnen voorlopig tewerkgesteld worden. De eventuele werkgever zal van het bevoegde Gewest een voorlopige arbeidsvergunning, gelijkaardig aan deze voor de kandidaat-vluchtelingen, ontvangen.

De Dienst Vreemdelingenzaken neemt onmiddellijk contact op met het Parket van de Procureur des Koning om op de hoogte te worden gebracht van het vervolg van de ingediende klacht of verklaring.

3. Indien het Parket meedeelt dat de klacht of verklaring niet zonder gevolg werd geclasseerd, zal een machtiging tot verblijf van meer dan 3 maanden worden afgeleverd (BIVR : "tijdelijk verblijf"), eveneens na het akkoord van de Dienst Vreemdelingenzaken.

In het algemeen wordt een machtiging tot verblijf verleend voor een duur van 6 maanden. Ook bij verlenging wordt er in het algemeen opnieuw een machtiging voor een duur van 6 maanden verleend.

De betrokken persoon kan een aanvraag tot verkrijging van een machtiging tot verblijf voor onbepaalde duur indienen, wanneer de persoon tegen dewelke hij of zij klacht heeft neergelegd voor de (correctionele) rechtbank wordt gedagvaard. De machtiging tot verblijf voor onbepaalde duur kan worden toegekend, wanneer blijkt dat de verklaring of verklaring van de betrokken persoon bij die procedure van betekenisvol belang is

Personen die werden gemachtigd tot een verblijf van meer dan 3 maanden (BIVR : "tijdelijk verblijf"), kunnen bij de werkgever die voor hen een door het bevoegde Gewest afgeleverde arbeidsvergunning kreeg, met een arbeidskaart B tewerkgesteld worden.

Indien ongunstige elementen U ter kennis worden gebracht, wordt U verzocht de Dienst Vreemdelingenzaken ervan op de hoogte te brengen die U de nodige richtlijnen zal geven. De taal is bepalend voor het bureau dat bevoegd is binnen de Dienst Vreemdelingenzaken.

Bureau AF : de Franstalige gevallen
Bureau AN : de Nederlandstalige gevallen.

Een ambtenaar van de Algemene Directie werd aangeduid als coördinator : G. VANWAYENBERGH.

De Minister van Arbeid
en Tewerkstelling

De Minister van Binnenlandse Zaken

BIJLAGE IV

Circulaire betreffende de omstandigheden waarin de huwelijksvoltrekking door de ambtenaar van de burgerlijke stand geweigerd kan worden

Aan de dames en heren burgemeesters en ambtenaren van de burgerlijke stand van het Rijk,

Bedoeling van deze richtlijn is de omstandigheden aan te duiden, naar aanleiding waarvan een ambtenaar van de burgerlijke stand kan weigeren zijn ambt te verlenen tot het sluiten van een huwelijk, buiten de hypothese van verzet.

Wanneer de ambtenaar van de burgerlijke stand formeel in kennis wordt gesteld van een huwelijksbeletsel, mag de ambtenaar het huwelijk niet sluiten tot wanneer het verzet (gerechtelijk of vrijwillig) wordt opgeheven (artikel 68 B.W.).

Naast de weigering om het huwelijk te sluiten wegens verzet, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand weigeren een huwelijk te sluiten, omdat dit een geveinsd karakter zou vertonen. De ambtenaar van de burgerlijke stand moet immers nagaan of alle vormen grondvoorwaarden, voor het sluiten van het huwelijk, zijn nageleefd. Hij moet dus ook met toepassing van artikel 146 van het Burgerlijk Wetboek de toestemming van de kandidaat-echtgenoten nagaan.

Vermeden dient te worden dat een gemengd huwelijk prima facie als verdacht bestempeld wordt. De principiële huwelijksvrijheid vereist dat men op dat vlak enige omzichtigheid aan de dag legt.

Enkel wanneer manifest blijkt dat de werkelijke wil niet overeenstemt met de geuite wil, m.a.w. wanneer het huwelijk duidelijk niet gericht is op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het verkrijgen van een voordeel dat verbonden is met het statuut van gehuwde, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand overgaan tot de weigering van de huwelijksvoltrekking.

Wanneer men zich beroept op het schijnkarakter van een huwelijk, moet men kunnen aantonen dat het huwelijk niet gericht is op het vormen van een duurzame levensgemeenschap.

Een combinatie van de volgende omstandigheden zijn een ernstige aanduiding dat een schijnhuwelijk beoogd wordt :

- partijen verstaan mekaar niet, of kunnen enkel op een gebrekkige wijze met elkaar converseren, of doen beroep op een tolk
- een van de partijen woont duurzaam samen met iemand anders ;

- men kent elkaars naam of nationaliteit niet ;
- men weet niet waar de aanstaande werkt ;
- verklaringen omtrent de omstandigheden van ontmoeting lopen manifest uiteen ;
- een som geld wordt beloofd bij het aangaan van het huwelijk ;
- het uitoefenen van prostitutie door één van beiden ;
- het optreden van een tussenpersoon ;
- een groot leeftijdsverschil.

In dit kader kan de ambtenaar van de burgerlijke stand zich baseren op :

- nagetrokken verklaringen van de aanstaande echtgenoten zelf, verwanten of nauwe betrokkenen ;
- bepaalde geschriften ;
- onderzoeken door de politiediensten.

De ambtenaar van de burgerlijke stand mag enkel de huwelijks-sluiting weigeren, indien hij meent dat alle gegevens éénduidig en ondubbelzinnig wijzen op een schijnhuwelijk.

Bij twijfel daaromtrent wint hij het advies in van het Openbaar Ministerie.

Indien het Openbaar Ministerie in zijn advies te kennen geeft dat alle tekenen erop wijzen dat het een schijnhuwelijk betreft, weigert de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn ambt te verlenen tot het sluiten van het huwelijk.

Indien het Openbaar Ministerie in zijn advies zelf twijfel laat doorklinken, moet de ambtenaar van de burgerlijke stand het huwelijk sluiten. Twijfel dient in het voordeel van de kandidaat-trouwers te spelen.

De Minister van Justitie

De Minister van Binnenlandse Zaken

BIJLAGE V

Voorstel van Koninklijk Besluit betreffende de opdracht en bevoegdheid van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding inzake de bestrijding van de internationale mensenhandel

Artikel 1:

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding wordt belast met de stimulering, coördinatie en opvolging van het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

Artikel 2:

De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid, waarvan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding het sekretariaat verzekert, staat in voor de coördinatie en de samenhang van het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

Artikel 3:

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding maakt jaarlijks een onafhankelijk en publiek evaluatie-rapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel dat aan de regering en het parlement wordt overgemaakt.

Artikel 4:

Een Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel, waarvan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding het sekretariaat en de coördinatie verzekert, wordt opgericht.

Artikel 5:

De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel wordt samengesteld als volgt:

- een vertegenwoordiger van de Minister van Justitie;
- een vertegenwoordiger van de Minister van Binnenlandse Zaken;
- een vertegenwoordiger van de Minister van Buitenlandse Zaken;
- een vertegenwoordiger van de Minister van Arbeid en Tewerkstelling;
- een vertegenwoordiger van het Ministerie van Sociale Voorzorg, Dienst sociale Inspectie;
- een vertegenwoordiger van de Minister van Sociale Zaken;
- een vertegenwoordiger van de Minister van Sociale Integratie;

- een vertegenwoordiger van de Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking;
- een vertegenwoordiger van het College van Procureurs Generaal en/of de Nationale Magistraat bevoegd voor het dossier internationale mensenhandel;
- een vertegenwoordiger van de Nationale Cel van de Rijkswacht belast met de coördinatie van het opsporingsbeleid;
- een vertegenwoordiger van de Dienst Vreemdelingenzaken;
- een vertegenwoordiger van de Administratie van Tewerkstelling en Arbeid, Bestuur Inspectie van de Sociale Wetten;
- een vertegenwoordiger van de Bijzondere Belastinginspectie;
- de directeur en de adjunct directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding belast met de coördinatie taak inzake het beleid ter bestrijding van de Internationale Mensenhandel.

Artikel 6:

De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel kan naargelang de noodwendigheden andere deskundige en bevoegde personen en/of diensten om hun medewerking verzoeken en laten deelnemen aan de vergaderingen.

Artikel 7:

De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel heeft als opdracht:

- 1° Een efficiënte coördinatie toelaten tussen de betrokken departementen, die hiertoe de nodige informatie uitwisselen, met het oog op een volgehouden beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel, in het bijzonder gericht op het ontmantelen en uitschakelen van de activiteiten van trafikanten en hun netwerken.
- 2° Kritisch evalueren van de evolutie en de resultaten op het terrein van de strijd tegen de internationale mensenhandel.
- 3° De nodige informatie verschaffen aan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding in functie van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid en van het jaarlijks rapport zoals bedoeld in artikel 3.
- 4° Meewerken aan het formuleren van voorstellen en aanbevelingen inzake het beleid ter bestrijding van de internationale mensenhandel.

Artikel 8:

De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale Mensenhandel kan initiatieven nemen om in die

gerechtelijke arrondissementen die sterk geconfronteerd worden met het fenomeen van de internationale mensenhandel een permanente overlegstructuur op te zetten.

Artikel 9:

De Interdepartementale Coördinatiecel ter Bestrijding van de Internationale mensenhandel vergadert minstens twee keer per jaar op initiatief van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding. Elk lid van de Interdepartementale Coördinatiecel kan om een bijkomende vergadering verzoeken.

Artikel 10:

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding staat in voor de coördinatie en zorgt voor de samenwerking tussen de verschillende privé begeleidingsdiensten belast met de hulp en de begeleiding van de slachtoffers van de internationale mensenhandel.
