

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997-1998 (*)

30 JANUARI 1998

BESPREKING

van de verslagen over de mensenhandel

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN **Didier REYNDERS** EN **Daniël VANPOUCKE**

INHOUDSTAFEL

	Blz.
Hoofdstuk 1. Oprichting van de bijzondere commissie	2
Hoofdstuk 2. Taakomschrijving en werkmethode	3
1. Eerste verslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen over de evolutie en de resultaten van de strijd tegen de internationale mensenhandel (maart 1996)	3
2. Eerste verslag van de regering over de strijd tegen de mensenhandel en de toepassing van de wetten van 15 april 1995 (oktober 1996)	4

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : De heer Roose.

Leden :

C.V.P. Mevr. Hermans, H. Vanpoucke, Mevr. Verhoeven.
P.S. HH. Biefnot, Minne, Mook.
V.L.D. HH. Lano, Versnick.
S.P. Mevr. Dejonghe, H. Roose.
P.R.L.- HH. Reynders, Seghin.
F.D.F.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.
Vlaams
Blok Mevr. Colen.
Agalev/
Ecolo Mevr. Schüttringer.

Niet-stemgerechtigd lid :

V.U. Mevr. Van de Castele.

(*) Vierde zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997-1998 (*)

30 JANVIER 1998

EXAMEN

des rapports sur la traite des êtres humains

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE (1)

PAR MM. **Didier REYNDERS**
ET **Daniël VANPOUCKE**

TABLE DES MATIERES

	Page
Chapitre 1 ^{er} . Instauration de la commission spéciale	2
Chapitre 2. Tâche et méthodologie	3
1. Premier rapport d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite internationale des êtres humains (mars 1996)	3
2. Premier rapport du gouvernement sur la lutte contre la traite des êtres humains et application des lois du 15 avril 1995 (octobre 1996)	4

(1) Composition de la commission :

Président : M. Roose.

Membres :

C.V.P. Mme Hermans, M. Vanpoucke, Mme Verhoeven.
P.S. MM. Biefnot, Minne, Mook.
V.L.D. MM. Lano, Versnick.
S.P. Mme Dejonghe, M. Roose.
P.R.L.- MM. Reynders, Seghin.
F.D.F.
P.S.C. Mme de T'Serclaes.
Vlaams
Blok Mme Colen.
Agalev/
Ecolo Mme Schüttringer.

Membre sans voix délibérative :

V.U. Mme Van de Castele.

(*) Quatrième session de la 49^e législature.

3. Tweede verslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen over de evolutie en de resultaten van de strijd tegen de internationale mensenhandel (maart 1997)...	5	3. Deuxième rapport d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite internationale des êtres humains (mars 1997).....	5
4. Hoorzitting met de heren Leman en Nijs en van mevrouw Lepière, respectievelijk directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en coördinatoren belast met de strijd tegen de mensenhandel.....	6	4. Audition de MM. Leman et Nijs et de Mme Lepière, respectivement directeur du Centre pour l'égalité des chances et coordinateurs chargés de la lutte contre la traite des êtres humains	6
Hoofdstuk 3. Beleidsacties op regeringsniveau	10	Chapitre 3. Les initiatives du gouvernement	10
1. Hoorzitting met de eerste minister	10	1. Audition du Premier ministre	10
2. Hoorzitting met de minister van Binnenlandse Zaken	27	2. Audition du ministre de l'Intérieur	27
3. Hoorzitting met de minister van Justitie	32	3. Audition du ministre de la Justice	32
4. Hoorzitting met de minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid voor gelijke kansen tussen mannen en vrouwen	43	4. Audition de la ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes.	43
Hoofdstuk 4. Acties op politieel vlak	51	Chapitre 4. Actions au niveau policier	51
1. Centrale Cel Mensenhandel van de rijks-wacht	51	1. Cellule centrale « Traite des êtres humains » de la gendarmerie	51
2. Bijzondere cel stadspolitie van Gent	57	2. Cellule prostitution et traite des êtres humains de la police de Gand	57
3. Bureau Opsporingen van de Dienst Vreemdelingenzaken	61	3. Le Bureau des recherches de l'Office des étrangers	61
4. Belangrijkste netwerken van vrouwenhandel	64	4. Principaux réseaux de la traite des femmes	64
5. Andere prostitutienetwerken	65	5. Autres réseaux de prostitution	65
6. Schijnhuwelijken en misbruiken van huwelijken	67	6. Mariages de complaisance et abus en matière de mariages	67
Hoofdstuk 5. Slachtofferopvang	70	Chapitre 5. Accueil des victimes	70
Hoofdstuk 6. Vaststellingen en aanbevelingen	79	Chapitre 6. Constatations et recommandations	79

HOOFDSTUK 1

Oprichting van de bijzondere commissie

Op 6 november 1996 stelt de Conferentie van voorzitters voor de voorafgaande bespreking van de verslagen over de mensenhandel aan een *ad hoc* commissie toe te vertrouwen vooraleer een debat in de plenaire vergadering te organiseren.

Tijdens de plenaire vergadering van 14 november 1996 werd beslist, overeenkomstig het voorstel van de Conferentie van voorzitters van de dag tevoren, een bijzondere commissie op te richten belast met het onderzoek van de verslagen over de mensenhandel.

Tijdens de plenaire vergadering van 28 november 1996 wordt de bijzondere commissie samengesteld, overeenkomstig artikel 12 van het Reglement.

Op 23 januari 1997 werd, na de plenaire vergadering, onder voorzitterschap van de heer Maurice Minne, het bureau samengesteld :

Voorzitter : Peter Roose

Ondervoorzitter : Nathalie de T'Serclaes

Rapporteurs : Didier Reynders en Daniël Vanpoucke

Op 25 februari, 11, 19 en 28 maart, 22 en 29 april, 6 mei en 17 juni 1997 werden vervolgens hoorzittingen gehouden.

CHAPITRE 1^{er}

Instauration de la commission spéciale

Le 6 novembre 1996, la Conférence des présidents propose de confier la discussion préalable des rapports sur la traite des êtres humains à une commission *ad hoc* avant d'organiser un débat en séance plénière.

Le 14 novembre 1996, l'assemblée plénière décide, conformément à la proposition de la conférence des présidents de la veille, de créer une commission spéciale chargée de l'examen des rapports sur la traite des êtres humains.

Lors de la séance plénière du 28 novembre 1996, la commission spéciale est composée conformément à l'article 12 du règlement.

Le 23 janvier 1997, après la séance plénière, le bureau est composé comme suit sous la présidence de M. Maurice Minne :

Président : Peter Roose

Vice-président : Nathalie de T'Serclaes

Rapporteurs : Didier Reynders et Daniël Vanpoucke

Des auditions ont ensuite été organisées les 25 février, 11, 19 et 28 mars, 22 et 29 avril, 6 mai et 17 juin 1997.

Op 1, 2 juli en 10 december 1997, alsook op 7 en 22 januari 1998 hadden werkvergaderingen plaats aangaande de vaststellingen en aanbevelingen, weergegeven in hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 2

Taakomschrijving en werkmethode

Het is de taak van de commissie de aanbevelingen van de oorspronkelijke parlementaire commissie te actualiseren en, waar nodig, voorstellen te formuleren die in wetswijzigingen terzake moeten uitmonden.

Een lid van de commissie is van oordeel dat het probleem gesteld wordt van de continuïteit van de commissie, vermits de verslagen zowel van de regering als van het Centrum voor de gelijkheid van kansen en racismebestrijding jaarlijks worden gepubliceerd.

Hetzelfde lid is ook van oordeel dat het mandaat van de commissie te onduidelijk is om efficiënt te kunnen werken.

1. Eerste evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel (maart 1996)

Onder de titel « Mensenhandel : naar een beleid van gezamenlijke wil », maakt het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding een eerste, doorgaans positieve balans op.

Het rapport vangt aan met de vaststelling dat er thans in België een netwerk van gespecialiseerde sociale opvangcentra bestaat voor het onthaal en de begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel. Ook zijn er verschillende specifieke maatregelen die de werking van de NGO's ondersteunen.

Voorts heeft België zijn wetgevend arsenaal uitgebreid met een nieuwe wet die toelaat de schuldigen aan mensenhandel beter te vervolgen en te bestraffen.

Daarenboven zijn er nog de initiatieven op het vlak van de internationale instanties, zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie, waar ons land niet enkel aan deelneemt, maar waar het ook vaak als voorbeeld wordt gesteld.

Niettemin worden een aantal kanttekeningen gemaakt.

Het beleid ter bestrijding van de mensenhandel is onvoldoende geïntegreerd in andere beleidsdomeinen, meer bepaald in de strijd tegen de clandestiene migratie en de georganiseerde misdaad, die de mensenhandel als specifieke prioriteit dreigen te verdringen : de effecten van het vervolgen van kleinere netwerken zijn immers minder relevant in het kader van die twee andere probleemgebieden.

Les 1^{er} et 2 juillet et le 10 décembre 1997, ainsi que les 7 et 22 janvier 1998, des réunions de travail ont été consacrées aux constatations et aux recommandations, qui font l'objet du chapitre 6.

CHAPITRE 2

Tâche et méthodologie

Il appartient à la commission d'actualiser les recommandations de la commission parlementaire initiale et, au besoin, de formuler des propositions qui devront aboutir à des modifications légales en la matière.

Un membre de la commission estime que le problème de la continuité de la commission se pose, dès lors que tant le rapport du gouvernement que celui du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sont publiés annuellement.

Le même membre estime par ailleurs que le mandat de la commission est trop imprécis pour que celle-ci puisse travailler efficacement.

1. Premier rapport d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite internationale des êtres humains (mars 1996)

Sous le titre « Traite des êtres humains : vers une politique de volonté commune », le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme dresse un premier bilan, généralement positif.

Dans son rapport, le Centre commence par constater qu'il existe à ce jour en Belgique un réseau d'organisations sociales spécialisées pour l'hébergement, l'accueil et l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains. De plus, plusieurs mesures spécifiques ont été prises pour encadrer le fonctionnement des ONG.

Sur le plan législatif, la Belgique a renforcé son arsenal juridique en adoptant une nouvelle loi permettant de mieux poursuivre et condamner les auteurs de la traite des êtres humains.

Il faut encore ajouter à cela les initiatives prises au niveau d'instances internationales, telles que les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, auxquelles notre pays non seulement participe, mais où il est aussi souvent cité en exemple.

Un certain nombre d'observations sont néanmoins formulées.

La politique de lutte contre la traite des êtres humains est insuffisamment intégrée aux autres domaines politiques, plus particulièrement en ce qui concerne la politique de lutte contre l'immigration clandestine et la criminalité organisée, qui risquent de supplanter la traite des êtres humains comme priorité spécifique : les effets des poursuites engagées contre de petits réseaux sont en effet moins pertinents dans le cadre de ces deux autres problèmes.

Ook is onduidelijk in welke mate zij die financieel voordeel halen uit de mensenhandel effectief worden gestraft.

Ten slotte wijst het verslag erop dat het onduidelijk gedoogbeleid tegenover prostitutie het niet mogelijk maakt specifieke vormen van seksuele uitbuiting effectief aan te pakken. Op het terrein leidt dit tot een benadering waarbij slachtoffers van mensenhandel gezien worden als medeplichtigen die nu eenmaal hebben gekozen voor het bestaan dat zij leiden.

De maatregelen ten gunste van de slachtoffers zijn van hun kant te weinig gekend bij de politiediensten, parketmagistraten en inspectiediensten.

2. Eerste verslag van de regering inzake de bestrijding van de mensenhandel en de toepassing van de wetten van 15 april 1995 (oktober 1996)

Het verslag van de regering, opgelegd door artikel 12 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, is het eerste verslag terzake.

Het wijst er van meet af op dat met mensenhandel voornamelijk de internationale mensenhandel wordt bedoeld.

Het is onderverdeeld in drie gedeelten :

1° de mensenhandel in België;
2° het verschijnsel mensenhandel, zoals door België aangekaart in de internationale fora;

3° seksueel misbruik van minderjarigen.

Het verslag van de regering volgt in grote trekken de structuur van het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie over de mensenhandel van 18 maart 1994.

Het fenomeen mensenhandel evolueert samen met wijzigingen in de migratiedruk, het visumbeleid, de mobiliteit, de regelgeving inzake en de controle op aankomst en verblijf, de verschuivingen in de verschijningsvormen van seksuele uitbuiting en de sectoren waarin moderne vormen van slavernij kunnen gedijen. Dergelijke vormen treft men in niet geringe mate aan binnen groepen van dezelfde ethnie of nationaliteit.

De seksuele uitbuiting evolueerde van de meer zichtbare verschijningsvormen, zoals de raam- en straatprostitutie of de uitbuiting in kabaretten, naar meer verdoken verschijningsvormen zoals escorte- of relatiebureaus of appartementprostitutie.

Het verslag stelt verder dat het voornamelijk de bedoeling moet zijn te komen tot een beheersing van de migratiestromen en de daarmee vaak gepaard gaande mensenhandel.

Il n'est pas non plus possible d'établir clairement dans quelle mesure les personnes qui tirent profit de la traite des êtres humains sont vraiment sanctionnées.

L'attention est enfin attirée dans le rapport sur le fait que l'ambiguïté de l'approche de notre société à l'égard de la prostitution ne permet pas de lutter réellement contre des formes spécifiques d'exploitation sexuelle. Sur le terrain, cela débouche sur une approche selon laquelle les victimes de la traite des êtres humains sont perçues comme des « complices » qui ont choisi librement l'existence qu'elles mènent.

Par ailleurs, les mesures prises en faveur des victimes sont encore trop peu connues des services de police, des magistrats des parquets et des services d'inspection.

2. Premier rapport du gouvernement sur la lutte contre la traite des êtres humains et application des lois du 15 avril 1995 (octobre 1996)

Le rapport du gouvernement, imposé par l'article 12 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile, est le premier rapport du genre.

Ce rapport précise d'emblée qu'il vise avant tout la traite internationale des êtres humains.

Il comprend trois parties :

1. la traite des êtres humains en Belgique;
2. le phénomène de la traite des êtres humains, tel qu'appréhendé par la Belgique dans l'enceinte internationale;
3. les abus sexuels à l'égard des mineurs d'âge.

Le rapport du gouvernement suit *grosso modo* la structure du rapport de la commission d'enquête parlementaire « traite des êtres humains » du 18 mars 1994.

L'évolution du phénomène de la traite des êtres humains est lié aux changements dans la pression migratoire, la politique de visas, la mobilité, la réglementation en la matière et le contrôle de l'entrée et du séjour, les modifications concernant les formes que prend le phénomène de l'exploitation sexuelle ainsi que les secteurs dans lesquels des formes modernes d'esclavage peuvent prospérer. Ces formes d'exploitation sexuelle et d'esclavage se rencontrent dans une mesure importante au sein de groupes appartenant à une même ethnie ou nationalité.

L'exploitation sexuelle a évolué des formes les plus visibles, telles que la prostitution en vitrine et en rue ou l'exploitation de cabarets, vers les formes plus dissimulées, telles que les bureaux d'escorte ou de relations ou la prostitution en appartement.

Le rapport indique par ailleurs que l'objectif principal doit être la maîtrise des flux migratoires et de la traite des êtres humains qui les accompagne souvent.

De regering wijst bovendien op haar actieplan van 28 juni 1996 ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, in het kader waarvan de mensenhandel meestal gesitueerd moet worden.

Ook de sociale inspectie speelt, voornamelijk in de prostitutiesector, een niet te verwaarlozen rol.

Een interdepartementale coördinatiecél, onder voorzitterschap van de minister van Justitie, is weliswaar slechts een forum om de bestrijding van de mensenhandel beleidsmatig te ondersteunen, maar is tevens een structuur die een permanente evaluatie mogelijk maakt, zowel van het fenomeen als van de maatregelen om het te bestrijden.

3. Tweede evaluatierapport over de evolutie en de resultaten van de bestrijding van de internationale mensenhandel (maart 1997)

Onder de titel « Mensenhandel : nog steeds te veel laksheid en onverschilligheid », publiceert het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zijn verdere bevindingen over het beleid inzake bestrijding van de mensenhandel.

België vervult nog steeds een pioniersrol binnen de Europese Unie. Zowel binnen de NGO's als bij de politiediensten en parketten zijn mensen voorhanden die van de strijd tegen de mensenhandel een prioriteit hebben gemaakt.

Aan de aanvullende omzendbrief van 13 januari 1997 betreffende de richtlijnen aan de dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel werd een zo ruim mogelijke bekendheid gegeven. Deze circulaire beoogde de juiste interpretatie en de concrete toepassing van de omzendbrief van 7 juli 1994 te vergemakkelijken. Door de institutionalisering van het College van procureurs-generaal heeft ze een dwingend karakter verkregen.

De doorverwijzing van slachtoffers naar de opvangcentra is nog zeer ongelijkmatig. De geringe doorverwijzing in sommige grootsteden roept ernstige vragen op.

Voor de financiële aanpak van de exploitanten van de mensenhandel dienen zich positieve stimulansen aan. De minister van Justitie heeft zich ertoe verbonden de aandacht van het openbaar ministerie te vestigen op het belang van de bijzondere verbeurdverklaring, zoals voorzien in artikel 6 van de wet ter bestrijding van de mensenhandel. Het personeelsbestand van de sociale inspectie zal worden verhoogd. De bijzondere belastingsinspectie zal voortaan ook ingeschakeld worden in de gecoördineerde aanpak. De gemeenten moeten een belangrijkere rol vervullen in de controle op de risicosectoren. In de politiediensten moeten meer vrouwen betrokken worden bij de regelmatige controles en moet het rotatieprincipe worden toegepast.

Le gouvernement attire également l'attention sur son plan d'action contre la criminalité organisée du 28 juin 1996, dans le cadre duquel il convient de situer généralement la traite des êtres humains.

L'inspection sociale joue également un rôle non négligeable, principalement dans le domaine de la prostitution.

Si elle n'est, certes, qu'un forum apportant un soutien politique à la lutte contre la traite des êtres humains, la cellule de coordination interdépartementale, présidée par le ministre de la Justice, n'en est pas moins également une structure permettant une évaluation permanente, tant du phénomène que des mesures visant à le combattre.

3. Deuxième rapport d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite internationale des êtres humains (mars 1997)

Sous le titre « Traite des êtres humains : encore trop de laxisme et d'indifférence », le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme publie la suite de ses constatations concernant la politique menée en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

La Belgique continue à jouer un rôle de pionnier au sein de l'Union européenne. Tant au sein des ONG qu'au sein des services de police et des parquets, il y a des personnes qui ont fait de la lutte contre la traite des êtres humains une priorité.

On a donné la plus large diffusion possible à la circulaire du 13 janvier 1997 contenant des directives à l'Office des étrangers, aux parquets, aux services de police, aux services de l'inspection des lois sociales et de l'inspection sociale relatives à l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains. Cette circulaire visait à faciliter l'interprétation précise et l'application concrète de la circulaire du 7 juillet 1994. L'institutionnalisation du Collège des procureurs généraux lui a donné un caractère contraignant.

Le renvoi des victimes de la traite des êtres humains vers les centres d'accueil est encore très inégal. Dans certaines grandes villes, le très faible nombre de renvois de victimes pose de sérieuses questions.

Des incitants sont nécessaires pour lutter contre les exploitants de la traite des êtres humains sous l'angle financier. Le ministre de la Justice s'est engagé à attirer l'attention du ministère public sur l'importance de l'article 6 de la loi sur la répression de la traite des êtres humains relatif à la confiscation spéciale. Les effectifs des services de l'Inspection sociale seront renforcés. L'Inspection spéciale des impôts sera désormais également impliquée dans le cadre de l'approche coordonnée. Les communes doivent jouer un rôle important dans le cadre du contrôle des secteurs à risque. En ce qui concerne les services de police, il faudrait faire appel à davantage d'agents féminins pour effectuer les contrôles réguliers et appliquer le principe de la rotation du personnel.

Betreurd wordt dat op Binnenlandse Zaken te zeer de nadruk wordt gelegd op de bestrijding van de clandestiene immigratie.

Verder zou de financiering van de opvangcentra door de Gemeenschappen en/of Gewesten vlotter moeten verlopen.

4. Hoorzitting met de heren Leman en Nijs, en met mevrouw Lepière, respectievelijk directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en coördinatoren belast met de strijd tegen de mensenhandel

De heer Leman, directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen, wijst erop dat het feit een onafhankelijk, niet gekozen organisme te vertegenwoordigen, niet altijd een voordeel is. De contacten met kabinetten verlopen uitstekend, maar de gesprekspartners besteden vaak niet meer dan 2 à 3 % van hun tijdsbudget aan de mensenhandel. Met administraties verlopen de contacten, bij gebrek aan duidelijke richtlijnen terzake, eerder moeizaam. Als onafhankelijk organisme is het Centrum voor gelijkheid van kansen uiteindelijk afhankelijk van goodwill.

Concreet werd in 1996 de aandacht gevestigd op het feit dat inzake mensenhandel niet alleen de wet van 13 april 1995 moest worden toegepast. De wet van 1 juni 1993 ter bestraffing van illegaal werk kan bijvoorbeeld ook dienstig zijn.

Spreeker wenst zijn betoog voornamelijk te concentreren op een aantal verschilpunten tussen de rapporten van 1996 en 1997.

1° Het eenvormig evaluatierooster, dat door de dienst Strafrechtelijk Beleid van het ministerie van Justitie moest worden ontwikkeld, blijft uit.

2° De contacten met de top van de dienst Vreemdelingenzaken zijn uitstekend. Met het Bureau C (Clandestijnen) haperen ze daarentegen.

3° In het Antwerpse, maar ook in het Brusselse, wordt de asielprocedure misbruikt om prostituees in het prostitutiemilieu te houden.

4° In het Luikse hebben zich problemen voorgedaan met Le Refuge en met de George V, waarvoor geen bevredigende oplossing werd gevonden.

5° De top van de sociale inspectie is van goede wil, maar voor een aantal taken zijn er te weinig manschappen en volgt het parket slechts zeer gebrekkig de dossiers op.

Voor 1997 zijn de vaststellingen de volgende :

1° Op federaal vlak houdt geen enkel departement er dezelfde prioriteiten op na. Nergens is de bestrijding van mensenhandel een prioriteit. Op Binnenlandse Zaken is de beheersing van de migratiestromen prioritair. De rijkswacht schuift voornamelijk cijfers over clandestijnen naar voren. Op het departement Justitie geldt hetzelfde. Bij Arbeid en

Le Centre déplore que le ministère de l'Intérieur mette trop l'accent sur la lutte contre l'immigration clandestine.

Le financement des centres d'accueil par les régions et/ou les communautés devrait s'effectuer de manière plus souple.

4. Audition de MM. Leman et Nijs et de Mme Lepière, respectivement directeur du Centre pour l'égalité des chances et coordinateurs chargés de la lutte contre la traite des êtres humains

M. Leman, directeur du Centre pour l'égalité des chances, fait observer que ce n'est pas toujours un avantage de représenter un organisme indépendant non élu. Si les contacts sont excellents avec les cabinets, les interlocuteurs consacrent rarement plus de 2 à 3 % de leur temps à la traite des êtres humains. Avec les administrations, en revanche, les contacts sont plus difficiles, faute de directives précises en la matière. En tant qu'organisme indépendant, le Centre pour l'égalité des chances est finalement tributaire de la bonne volonté des autres.

Sur le plan concret, il a été souligné, en 1996, que la répression de la traite des êtres humains pouvait se fonder sur d'autres lois que celle du 13 avril 1995, notamment sur la loi du 1^{er} juin 1993 réprimant le travail illégal.

Dans son exposé, l'intervenant tient à mettre en exergue un certain nombre de différences entre le rapport de 1996 et celui de 1997.

1° La grille d'évaluation uniforme, qui devait être dressée par le Service de la politique criminelle du ministère de la Justice, fait défaut.

2° Les contacts avec la direction de l'Office des étrangers sont excellents, à l'inverse des relations avec le Bureau C (Clandestins), qui sont difficiles.

3° Tant dans la région anversoise que dans la région bruxelloise, il est abusé de la procédure d'asile dans le but de maintenir des prostituées dans le milieu de la prostitution.

4° Dans la région liégeoise, des problèmes se sont posés avec Le Refuge et avec le George V, problèmes qui n'ont pas été résolus de façon satisfaisante.

5° La direction de l'inspection sociale fait preuve de bonne volonté, mais, pour un certain nombre de missions, elle manque d'effectifs et le suivi des dossiers assuré par le parquet laisse fortement à désirer.

Pour 1997, les constatations sont les suivantes :

1° Au niveau fédéral, aucun département n'a les mêmes priorités. La lutte contre la traite d'êtres humains ne constitue nulle part une priorité. Au ministère de l'Intérieur, c'est le contrôle des flux migratoires qui est prioritaire. La gendarmerie avance essentiellement des statistiques relatives aux clandestins. Il en va de même au ministère de la

Tewerkstelling is er haast geen interesse. Bij Sociale Zaken legt men goede wil aan de dag, zonder meer.

De maatregelen zijn te fragmentair, er is geen coherent bestrijdingsbeleid. De financiële vooranalyse, het doelmatigste instrument tegen dit soort georganiseerde misdaad, is nog een wensdroom.

Men blijft de mensenhandel teveel als een gewoon misdrijf behandelen. Het is echter een waardemeter van het eigen beschavingsniveau en moet dus een prioriteit blijven.

De invoering van een verbindingsmagistraat voor de contacten met de opvangcentra is een stap in de goeie richting.

2° Op het vlak van de opvang van slachtoffers in de grote agglomeraties, moet geconstateerd worden dat de centra goed werk leveren maar wel om de zes maanden moeten gaan schoeien naar middelen. Dit hangt uiteraard samen met de wijze waarop ze gefinancierd worden.

Belangrijk is de extreme ongelijkheid waarop slachtoffers — zelfs op het vlak van de cijfers — worden gedetecteerd en doorgestuurd. In Antwerpen zijn er zo'n 320 prostituees, vooral afkomstig uit Oost-Europa en Afrika. De politie, die 1 800 eenheden telt, heeft voor deze sector slechts 2 rechercheurs vrijgemaakt. Vaststellingen worden niet doorgespeeld naar andere diensten, en de justitie heeft recent beslist dat « geen abnormale winsten » werden geboekt door te vergelijken met naburige panden die precies in dezelfde risicosector actief zijn ! In een winkelstraat met 7 panden worden winsten geboekt van 13 miljoen frank per jaar. De druk van de opinie is groot om er komaf mee te maken, en toch gebeurt er niets.

In Gent zijn er 8 politiemensen actief in de sector van de prostitutie en de mensenhandel, en daar constateert men een goeie toepassing van de sociale wetgeving en doorgedreven politieteamwerk.

In Charleroi zouden er slechts 2 slachtoffers zijn. De gerechtelijke politie verwijst er geen enkel door. De rijkswacht erkent dat geen controles plaatshebben. Als er al gecontroleerd wordt, betreffen deze controles alleen de straatprostitutie.

In Brussel controleert één enkele rechercheur alle « eroscentra », zonder de minste rotatie. Er doen zich ook schrijnende toestanden voor in diplomatieke milieus, waar mensen tegen 1 000 frank per maand zijn tewerkgesteld. Ofwel worden de contracten afgesloten buiten België en worden in België de lonen van het land van oorsprong toegepast. Ofwel worden clandestienen bij ambassades onder om het even welke voorwaarden tewerkgesteld. Het diplomatiek personeel dat zich hier schuldig aan maakt is niet zelden afkomstig uit de Europese Unie zelf.

Justice. Le ministère de l'Emploi et du Travail s'en désintéresse pratiquement. Aux Affaires sociales, on fait preuve de bonne volonté, sans plus.

Les mesures sont trop fragmentaires, il n'y a pas de politique de lutte cohérente. L'analyse financière préalable, l'instrument le plus efficace contre ce genre de crime organisé, n'est encore qu'un vœu pieux.

On persiste à considérer la traite des êtres humains comme un délit ordinaire, alors qu'elle est un véritable baromètre de notre propre niveau de civilisation. Sa répression doit dès lors rester une priorité.

L'instauration d'un magistrat de liaison pour les contacts avec les centres d'accueil constitue un pas dans la bonne direction.

2° Au niveau de l'accueil des victimes dans les grandes agglomérations, force est de constater que les centres font du bon travail mais qu'ils doivent tous les six mois aller mendier une aide financière. C'est évidemment lié à leur mode de financement.

Il est important de constater l'extrême inégalité avec laquelle les victimes — même au niveau des chiffres — sont détectées et orientées. Il y a à Anvers quelque 320 prostituées, originaires essentiellement d'Europe orientale et d'Afrique. La police, qui compte un effectif de 1 800 personnes, n'a libéré pour ce secteur que deux enquêteurs. Les constatations ne sont pas transmises à d'autres services, et la justice a décidé récemment, en établissant une comparaison avec des immeubles voisins qui se situent précisément dans le même secteur à risque, qu'« aucun bénéfice anormal » n'avait été enregistré ! Des bénéfices annuels de 13 millions de francs sont réalisés dans une rue commerçante comptant sept immeubles. L'opinion publique fait pression pour que l'on mette un terme à cette situation, et pourtant il ne se passe rien.

A Gand, 8 policiers sont chargés du secteur de la prostitution et de la traite des êtres humains et on constate que la législation sociale y est correctement appliquée et que la police fournit de l'excellent travail.

A Charleroi, il n'y aurait que 2 victimes. La police judiciaire n'en oriente aucune vers d'autres instances. La gendarmerie reconnaît qu'il n'y a pas de contrôles. Et lorsqu'il y en a, les contrôles ne concernent que la prostitution sur la voie publique.

A Bruxelles, un seul enquêteur contrôle tous les centres « érotiques », sans la moindre rotation. On rencontre également des situations inadmissibles dans les milieux diplomatiques, où des personnes sont employées pour 1 000 francs par mois. Ou bien les contrats sont conclus à l'étranger et les salaires du pays d'origine sont appliqués en Belgique, ou bien des clandestins sont employés dans les ambassades dans n'importe quelles conditions. Il n'est pas rare que le personnel diplomatique coupable de telles pratiques provienne de l'Union européenne.

De politie van Schaarbeek is het coöperatiefst wat de geïntegreerde aanpak van de mensenhandel betreft. De infiltraties van de gerechtelijke politie leveren weinig of niets op. Er zijn veel clandestiene werkplaatsen en toch is men erin geslaagd slechts één slachtoffer te lokaliseren. Er wordt zowaar gewag gemaakt van een crisis in de prostitutiesector !

In Luik liepen in 1996 slechts 2 onderzoeken. Amper 4 slachtoffers werden naar Suriya verwezen. De aanpak via fiscale en/of sociale wettelijke controles is er onbestaande. Bovendien is de controle in risicozones te oppervlakkig.

3° De schadeloosstelling van de slachtoffers loopt helemaal mank. Wanneer een slachtoffer na burgerlijke partijstelling 100 000 frank toegewezen krijgt, lijkt dat mooi op papier. Maar in werkelijkheid is de veroordeelde al vlug insolvelabel, omdat de Staat wettelijk voorrang heeft. Bovendien moet het slachtoffer zelf opdraaien voor de advocatenkosten.

4° Er zijn geen aanwijzingen — in feite slechts één getuigenis — van het bestaan van kinderprostitutienetwerken. Toch zijn er wat minderjarigen (13 à 14-jarigen) in opvangcentra terechtgekomen. In Gent en in Antwerpen, maar ook in Luik, is er sprake geweest van Roemeense en Liberiaanse minderjarigen.

5° Er zijn veel vooroordelen in omloop betreffende de prostitutie : dit verhindert de mensen belast met de bestrijding ervan prostituees als potentiële slachtoffers te onderkennen.

6° De grootste toevoer van potentiële slachtoffers heeft op dit ogenblik plaats vanuit Oost-Europa en Midden-Afrika.

7° Samengevat is het federaal beleid te onsamenhangend, moeten er op het vlak van de grote steden impulsen worden gegeven om de mensenhandel zichtbaar te maken en moet er aandacht komen voor het humanitair aspect van slachtoffers die nergens heen kunnen nadat ze in gespecialiseerde centra werden opgevangen.

8° De aanbevelingen van de oorspronkelijke parlementaire commissie moeten worden uitgevoerd en met name de financiële enquête moet wettelijk worden geregeld.

9° Het Centrum voor gelijkheid van kansen heeft als opdracht de bestrijding van de mensenhandel waar nodig te stimuleren. Een duidelijker mandaat is echter nodig om door die instanties die op hun respectieve niveaus belast zijn met de bestrijding van de mensenhandel au sérieux te worden genomen. Waarom geen periode van 3 jaar om de aanbevelingen op te volgen naar de vijf grote agglomeraties

La police de Schaerbeek est celle qui coopère le plus en ce qui concerne l'approche intégrée de la traite des êtres humains. Les infiltrations de la police judiciaire ne donnent pratiquement aucun résultat. Malgré l'existence de nombreux ateliers clandestins, on n'est parvenu à localiser aucune victime. Il est vrai que l'on parle d'une crise dans le secteur de la prostitution !

A Liège, on n'a mené que deux enquêtes en 1996. A peine 4 victimes ont été orientées vers Suriya. Il n'y a pas de contrôles sur le plan fiscal et/ou de la législation sociale. Le contrôle effectué dans les zones à risque est en outre trop superficiel.

3° Le système d'indemnisation des victimes est tout sauf satisfaisant. Quand une victime se voit octroyer 100 000 francs après s'être constituée partie civile, cela paraît bien sur papier. Mais, en réalité, on s'aperçoit bien vite que le condamné est en fait insolvable, parce que l'Etat a légalement priorité. La victime doit en outre payer les frais d'avocat.

4° Il n'y a aucun indice — en fait seulement un témoignage — permettant de supposer qu'il existe des réseaux de prostitution enfantine. Pourtant, quelques mineurs (âgés de 13 à 14 ans) ont abouti dans des centres d'accueil. A Gand et à Anvers, mais aussi à Liège, il a été question de mineurs roumains ou libériens.

5° De nombreux préjugés circulent en matière de prostitution : ils empêchent les personnes chargées de la combattre de considérer les prostituées comme des victimes potentielles.

6° Le plus grand nombre de victimes potentielles proviennent actuellement d'Europe orientale et d'Afrique centrale.

7° En résumé, la politique fédérale est trop incohérente; il faut donner, au niveau des grandes villes, des impulsions en vue de rendre visible la traite des êtres humains et il faut accorder une attention particulière à l'aspect humanitaire dans le cadre de l'aide aux victimes qui ne peuvent aller nulle part après leur prise en charge par les centres spécialisés.

8° Il faut exécuter les recommandations de la commission d'enquête parlementaire initiale et il faut notamment donner un cadre légal à l'enquête financière.

9° Le Centre pour l'égalité des chances a pour mission de stimuler la lutte contre la traite des êtres humains là où cela s'avère nécessaire. Il faudrait toutefois lui attribuer un mandat mieux défini pour qu'il soit pris au sérieux par les instances qui, à leur niveau respectif, sont chargées de la lutte contre la traite des êtres humains. Pourquoi ne pas prévoir une période de trois ans pour mettre en œuvre les

van het land toe, met de verplichting om tweejaarlijks te rapporteren ?

Mevrouw Le Pièce, Franstalige coördinatrice, merkt op dat de oprichting van Surÿa in Luik iets heeft losgeweekt. De dynamiek is dusdanig dat, wanneer de centra meer middelen krijgen, er ook meer stimuli zullen komen om de mensenhandel efficiënter aan te pakken. De terugkeerbegeleiding is een probleem, maar is slechts mogelijk via gespecialiseerde centra. De dienst Vreemdelingenzaken heeft hier geen oog voor. Verdere problemen zijn de tewerkstelling in diplomatieke milieus en de huwelijken waarbij één partner de zwakke positie van de andere uitbuit. Thans valt dit buiten het toepassingsgebied van de wet van 13 april 1995.

De heer Nijs, Nederlandstalig coördinator, stelt dat in Schaarbeek een kentering is te merken. Er is ook meer aandacht voor de slachtoffers. Het komt er in de eerste plaats op aan selectiever met kabaret-artiesten om te gaan. Schrijnend in het bestrijdingsbeleid is ook het gebrek aan coördinatie op het vlak van de Benelux. Het is niet zo dat bij betere controle van de prostitutie, een deel daarvan zich ondergronds begeeft. Betere controles leiden tot een verkleining van de sector. Thans stelt men een overaanbod vast dat kunstmatig hoog wordt gehouden. De vrouwen worden zelf amper 200 frank per uur betaald. De buitenissige winsten moeten dus opgepoord worden.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Lano kijkt niet op van de globale evaluatie die door het Centrum voor gelijkheid van kansen wordt gedaan aangaande het gebrek aan visie op federaal niveau. De sociale inspectie treedt louter op waar hoge boetes betaald kunnen worden. Het is misschien raadzaam een organisme aan te duiden om de financiële toezeggingen aan de slachtoffers effectief te honoreren. Als er slechts 12 gevallen zijn zou het Centrum zelf als fonds kunnen fungeren om de slachtoffers schadeloos te stellen. Kan het aanbod op het gebied van de prostitutie in de vijf grote steden van het land worden becijferd ? Bestaat er een lijst van netwerken die prioritair moeten worden aangepakt ? Tenslotte vraagt spreker zich af of het fenomeen dermate wijdvertakt is dat een specifieke commissie er zich moet mee bezighouden.

Mevrouw Schüttringer constateert dat er een grote kloof is tussen het verslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen en dat van de regering. De heer Vande Lanotte, voorzitter van de oorspronkelijke onderzoekscommissie en thans minister van Binnenlandse Zaken, begint zelf aan de doeltreffendheid van het rotatieprincipe te twijfelen. De notie « prostitutie » is al te vaag, en de mensenhandel gedijt in dit

recommandations dans les cinq grandes agglomérations, avec obligation de faire rapport tous les deux ans ?

Mme Le Pièce, coordinatrice francophone fait observer que la création de Surÿa à Liège a fait bouger les choses. La dynamique insufflée est telle que, si les centres obtiennent davantage de moyens, il y a aura également plus d'incitants pour lutter efficacement contre la traite des êtres humains. L'accompagnement au retour est un problème, mais il ne peut se faire que par l'intermédiaire de centres spécialisés. L'Office des étrangers n'en tient pas compte. D'autres problèmes sont la mise au travail dans les milieux diplomatiques et les mariages dans le cadre desquels un des partenaires exploite la position d'infériorité de l'autre. Ce type d'exploitation ne relève pas actuellement du champ d'application de la loi du 13 avril 1995.

M. Nijs, coordinateur néerlandophone, déclare qu'on observe un revirement d'attitude à Schaarbeek. On accorde également plus d'attention aux victimes. Le plus important est d'adopter une attitude plus sélective en ce qui concerne les artistes de cabaret. Au niveau de la politique de lutte contre la traite, il existe également un manque flagrant de coordination au niveau du Benelux. Il n'est pas exact que si l'on renforce le contrôle de la prostitution, une partie du secteur passe à la clandestinité. L'amélioration des contrôles entraîne un rétrécissement du secteur. On constate actuellement une offre excédentaire, qui est maintenue artificiellement à ce niveau. Les femmes touchent à peine 200 francs l'heure. Il faut dès lors rechercher les bénéfices insolites.

Questions et observations des membres

M. Lano n'est pas étonné par l'évaluation globale que le Centre pour l'égalité des chances fait en ce qui concerne l'absence de vision au niveau fédéral. L'inspection sociale intervient uniquement lorsque des amendes importantes sont en jeu. Il conviendrait sans doute de charger un organisme d'honorer effectivement les promesses financières faites aux victimes. Si le nombre de cas se limite à douze, le Centre pourrait endosser la fonction de fonds d'indemnisation des victimes. Est-il possible de chiffrer l'offre en matière de prostitution dans les cinq grandes villes du pays ? Existe-t-il une liste des réseaux qui doivent être combattus prioritairement ? Enfin, l'intervenant se demande si le phénomène a des ramifications à ce point multiples qu'il faille qu'une commission spécifique s'en occupe.

Mme Schüttringer constate qu'il y a un grand décalage entre le rapport du Centre pour l'égalité des chances et celui du gouvernement. M. Vande Lanotte, qui présidait la commission d'enquête initiale et qui est aujourd'hui ministre de l'Intérieur, se met lui-même à douter de l'efficacité du principe de la rotation. La notion de prostitution est trop vague et la traite des êtres humains prospère dans ce milieu

wazig milieu. Hoe kunnen meer controles in dit milieu plaatsvinden ? Waar kunnen de slachtoffers heen die niet in opvangcentra terecht komen ?

De heer Vanpoucke vraagt in hoeverre het Centrum voor gelijkheid van kansen concrete voorstellen doet in de interdepartementale werkgroep.

De heer Leman onderstreept nogmaals de delicate positie van het Centrum : onafhankelijk, niet verkozen, en daardoor ook door de betrokken administraties als vrijblijvend ervaren.

HOOFDSTUK 3

Beleidsacties op regeringsniveau

1. Hoorzitting met de eerste minister

Uiteenzetting door de heer Jean-Luc DEHAENE, eerste minister

Artikel 12 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie bepaalt dat de regering elk jaar verslag uitbrengt aan het parlement over de toepassing van deze wet inzake de bestrijding van de mensenhandel, alsook over de stand van de gerechtelijke vervolgingen.

De indiening van het verslag van de regering in oktober 1996, kwam op een bijzonder pijnlijk ogenblik voor de Belgische samenleving. Sindsdien heeft de regering tal van maatregelen genomen die in detail aan het parlement zijn medegedeeld.

Helaas heeft het parlement het verslag van de regering niet kunnen bestuderen op het ogenblik van de indiening ervan. Immers, 5 maanden later is sommige informatie achterhaald.

Het ogenblik is gekomen is om de toepassing van de wetten van maart en april 1995 aan een kritische analyse te onderwerpen, alsook het beleid dat werd gevoerd in het kader van de strijd tegen de mensenhandel. Hoe hebben de actoren op het terrein de noodzakelijke mentaliteitswijziging tot stand kunnen brengen, zonder dewelke geen enkele politieke, wetgevende of organisatorische maatregel uitwerking kan hebben ?

Het verslag van de regering volgt de structuur van het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie over de mensenhandel van 18 maart 1994. Het parlementaire werk vormt immers de rode draad van de initiatieven die de regering sindsdien heeft genomen.

Het jaarverslag betreffende het verloop en de resultaten van de strijd tegen de mensenhandel dat in maart 1996 gepubliceerd werd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, leverde ook een belangrijke bijdrage tot de discussie. Het Centrum bereidt thans een tweede verslag voor.

flou. Comment multiplier les contrôles dans ce milieu ? Vers qui les victimes qui ne se rendent pas dans des centres d'accueil peuvent-elles se tourner ?

M. Vanpoucke demande dans quelle mesure le Centre pour l'égalité des chances formule des propositions concrètes au sein du groupe de travail interdépartemental.

M. Leman insiste une fois encore sur la position délicate du Centre : il est indépendant, non élu et dès lors considéré par les administrations concernées comme un interlocuteur facultatif.

CHAPITRE 3

Action politique au niveau gouvernemental

1. Audition du premier ministre

Exposé introductif de M. Jean-Luc DEHAENE, premier ministre

L'article 12 de la loi du 13 avril 1995 sur la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile prévoit que le gouvernement fait annuellement rapport au Parlement sur l'application de cette loi sur la lutte contre la traite des êtres humains et sur l'état des poursuites judiciaires.

Le dépôt du rapport du gouvernement, en octobre 1996, s'est produit à un moment particulièrement pénible pour la société belge. Depuis lors, le gouvernement a pris de nombreuses mesures, qui ont été communiquées de manière détaillée au parlement.

Je regrette que le Parlement n'ait pu analyser ce rapport au moment de son dépôt. 5 mois après, certaines informations sont dépassées. J'ai tenté d'actualiser les grandes lignes du rapport, mais il revient à chaque ministre de faire un bilan mis à jour.

Le moment est venu d'analyser de manière critique l'application des lois de mars et d'avril 1995 et la politique suivie dans la lutte contre la traite des êtres humains. La question qui doit guider notre réflexion est de savoir comment obtenir des acteurs sur le terrain le nécessaire changement de mentalité sans lequel aucune mesure politique, législative ou d'organisation, n'a d'effet.

Le rapport du gouvernement a suivi la structure du rapport de la Commission parlementaire d'enquête sur la traite des humains du 18 mars 1994. En effet le travail du Parlement constitue lors le fil rouge des initiatives du gouvernement qui ont été prises depuis lors.

Le rapport annuel sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite des êtres humains publié en mars 1996 par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a constitué aussi un apport marquant dans la discussion. Le centre prépare actuellement son 2^e rapport.

De betrokken ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken en Tewerkstelling en Arbeid kunnen meer details verstrekken over het beleid dat zij hebben uitgebouwd en doorgevoerd en antwoord geven op concrete vragen.

Het verslag situeert de strijd tegen de pedofilie in de ruimere context van de strijd tegen de mensenhandel.

Het omvat drie gedeelten :

1. strijd tegen de mensenhandel in België;
2. strijd tegen de mensenhandel, zoals door België aangekaart in de internationale fora;
3. seksueel misbruik van minderjarigen. Met betrekking tot het laatste punt, houdt het verslag geen rekening met de maatregelen die sinds augustus 1996 werden genomen in het kader van de zaak-Dutroux en die reeds uitvoerig zijn uiteengezet en besproken in plenaire vergadering.

DEEL I

De strijd tegen de mensenhandel in België

Het is moeilijk om op basis van kwantitatieve gegevens een inzicht te geven in het fenomeen. In uitvoering van het actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit, dat in juni 1996 is goedgekeurd door de Ministerraad en op dit ogenblik in bespreking is in de Senaat, zal het in de toekomst mogelijk moeten worden om het beleid te stoelen op de in het plan aangekondigde strategische analyses.

De ontwikkeling van het verschijnsel mensenhandel wordt door verschillende factoren bepaald : wijzigingen van de migratiedruk, het visumbeleid, de mobiliteit, de reglementering terzake, alsook de controle op de toegang tot en het verblijf op het grondgebied, wijzigingen die zich voordoen in de vormen waarin het verschijnsel seksuele uitbuiting zich voordoet, alsook wijzigingen in de sectoren waarin moderne vormen van slavernij kunnen gedijen.

De migratiedruk, die op zichzelf al de resultante is van tal van factoren, bestaat nog steeds. Het aantal herkomstlanden, naast de klassieke herkomstlanden die een risico voor mensenhandel vormen, is gevoelig verhoogd. Deze landen situeren zich voornamelijk in Centraal-en Oost-Europa.

De belangrijkste motor is de socio-economische kloof tussen Noord-Zuid en Oost-West. Maar naast die factor zijn er heel wat andere factoren die van belang zijn bij de totstandkoming van immigratie. De mogelijkheid tot illegale tewerkstelling of de mogelijkheid om via de asielpprocedure voor een bepaalde tijd een verblijfsvergunning te bemachtigen zijn zeer belangrijke aantrekkingsfactoren voor immigratie. Op die en andere factoren kan een immigratiebeleid op korte tijd impact hebben waardoor het

Il revient aux ministres concernés, de l'intérieur, de la Justice, des Affaires étrangères, et de l'Emploi et du travail, de vous exposer en détails la politique qu'ils ont développée et suivie et de répondre aux questions particulières.

Le rapport situe donc la lutte contre la pédophilie dans le contexte plus large de la lutte contre la traite des êtres humains.

Il comprend trois chapitres :

1. la lutte contre la traite des êtres humains en Belgique;
2. la lutte contre la traite des êtres humains, telle qu'évoquée par la Belgique dans les enceintes internationales;
3. les abus sexuels à l'égard des mineurs d'âge. J'attire votre attention que sur ce dernier point, le rapport ne tient pas compte des mesures prises depuis août 1996 dans le cadre de l'affaire Dutroux, et qui ont déjà été longuement exposées et débattues en séance plénière.

PARTIE I^{re}

La lutte, en Belgique, contre la traite des êtres humains

Il est difficile de donner nu aperçu du phénomène sur la base de données quantitatives. En application du plan d'action contre la criminalité organisée approuvé par le Conseil des ministres en juin 1996 et qui est en cours d'évaluation au Sénat, il devrait être possible à l'avenir de baser la politique sur les analyses stratégiques annoncées dans le plan.

L'évolution du phénomène de la traite des êtres humains est liée à différents facteurs : les changements dans la pression migratoire, la politique de visas, la mobilité, la réglementation en la matière et le contrôle de l'entrée et du séjour, les modifications concernant les formes que prend le phénomène de l'exploitation sexuelle ainsi que les secteurs dans lesquels des formes modernes d'esclavage peuvent prospérer.

La pression migratoire, qui en elle-même résulte de nombreux facteurs, subsiste toujours. Le nombre de pays d'origine, outre les pays d'origine classiques qui présentent un risque au niveau de la traite des êtres humains, a sensiblement augmenté. Ces pays se situent principalement en Europe centrale et en Europe de l'Est.

Le facteur le plus important favorisant l'immigration est le clivage socioéconomique entre le Nord et le Sud et entre l'Est et l'Ouest. Cependant, de nombreux autres facteurs interviennent dans le phénomène de l'immigration. Ainsi, la possibilité de mise au travail illégale ou d'obtention d'un permis de séjour pour une durée déterminée par le biais de la procédure d'asile constituent des facteurs très importants attirant l'immigration et sur lesquels une politique d'immigration peut avoir un impact à court

mogelijk is te komen tot een beheersing van immigratie en mensenhandel.

Het aantal visumplichtige landen is gedaald. Het visumbeleid voor de nog visumplichtige landen is globaal van die aard dat er minder visa afgeleverd worden door Belgische diplomatieke posten, met uitzondering van enkele staten. Mede ingevolge het Schengen-akkoord is het fenomeen van « visumshopping » (zich wenden tot ambassades van landen die niet zo strikt zijn) nog toegenomen.

De misbruiken om een verblijfsvergunning in België te bekomen evolueerde van het omzeilen van de asielpprocedure naar het domein van de gemengde huwelijken, de gezinshereniging, alsook in mindere mate naar het domein van de adoptie, de schijnzelfstandigen, de stagiairs, de gedetacheerde werknemers, de studenten en de au-pairs.

Dit betekent niet dat de asielpprocedure niet meer misbruikt wordt. Het fenomeen bestaat nog steeds maar is beperkter. De leeftijd van die personen (sommigen zijn minderjarig) verhoogt hun kwetsbaarheid en dus het risico op uitbuiting.

De exploitatie op het domein van de arbeid blijft zich manifesteren in enkele sectoren, ook al is zulks in andere sectoren afgenomen. Vormen van moderne slavernij doen zich vaak voor binnen beroepen van dezelfde etnie of nationaliteit.

De exploitatie op het domein van de seksualiteit evolueerde. Een andere hypothese is dat deze verschijningsvormen reeds bestonden maar nu pas werden ontdekt dank zij een meer doorgedreven aanpak als gevolg van de aanbevelingen van de oorspronkelijke commissie.

A.I. Structureel en permanent karakter van de mensenhandel

1. Economische en sociale ontwikkeling en internationale handelsbetrekkingen

Het verschil in levensstandaard tussen de verschillende landen, wat de illegale immigratie aanmoedigt, en het fenomeen van de mensenhandel vereisen een versnelde economische en sociale groei in de herkomstlanden en een grotere betrokkenheid van die landen bij de wereldhandel. Het bereiken van dat doel is een proces van lange adem en wordt op diverse niveaus nagestreefd (Wereldhandelsorganisatie, IMF, IAO, Wereldbank, OESO, Europese Unie, deelstaten, gewesten, ...).

De economische en sociale ontwikkeling kan echter pas tot stand komen in een klimaat van vrede, politieke en monetaire stabiliteit, op basis van aangepaste gerechtelijke structuren van strijd tegen cor-

terme, permettant une maîtrise de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains.

Le nombre de pays soumis à un visa s'est réduit. Pour ces pays, la politique en matière de visa est à l'origine de la diminution du nombre de visas délivrés par les services diplomatiques belges à l'exception de quelques Etats. Il existe un phénomène de « visa-shopping » (introduction de demandes auprès d'ambassades d'Etats qui sont moins strictes) qui s'est accentué notamment en raison de l'ouverture des frontières prévues dans les accords de Schengen.

Les abus d'obtention d'une autorisation de séjour en Belgique ont évolué du contournement de la procédure d'asile vers des abus dans les domaines des remariages mixtes et du regroupement familial et, dans une moindre mesure, vers des abus dans les domaines de l'adoption, des pseudo-indépendants, des stagiaires, des travailleurs détachés, des étudiants et des jeunes gens au pair.

Ceci ne signifie pas que la procédure d'asile ne fasse plus l'objet d'abus, mais il y en a moins. L'âge de ces personnes (dont certaines sont mineures) accroît leur vulnérabilité et donc le risque d'exploitation.

L'exploitation dans le domaine du travail continue à se manifester dans certains secteurs, même si elle a diminué dans quelques-uns. Des formes d'esclavages modernes apparaissent souvent à l'intérieur de groupes de la même ethnie ou nationalité.

L'exploitation dans le domaine de la sexualité a évolué des formes les plus visibles, telles que la prostitution en vitrine et en rue ou de l'exploitation de cabarets, vers des formes plus dissimulées telles que les bureaux d'escorte ou de relations ou la prostitution en appartement. Selon une autre hypothèse, ces formes auraient récemment été découvertes à la suite d'une approche plus volontariste issue des recommandations de la commission originelle.

A.I. Le caractère stimule et permanent du trafic des êtres humains

1. Développement économique et social et échanges commerciaux internationaux

Les différences de niveau de vie entre les différents pays qui alimentent l'immigration illégale et la traite des êtres humains nécessitent un développement économique et social accéléré des pays d'origine et une meilleure intervention de ces pays dans le commerce mondial. Ce processus de longue haleine constitue un objectif qui est poursuivi à différents niveaux (l'Organisation mondiale du commerce, le FMI, OIT, Banque Mondiale, UNDP, l'OCDE, l'Union européenne, les entités fédérales, régionales, ...).

Un développement économique et social n'est toutefois possible que s'il règne un climat de paix, de stabilité politique (droit de l'homme et démocratie) et monétaire, et s'il existe des structures juridiques

ruptie. In al die domeinen tracht België zijn steentje bij te dragen tot het globale bouwwerk.

2. *Beeldvorming over vrouwen*

De mentaliteit over de positie en de rol van man en vrouw in de samenleving is in permanente evolutie. Gedragsspatronen kunnen maar veranderen als men ervan overtuigd is dat veranderingen nodig zijn.

Media en reclame spelen een belangrijke rol bij de beeldvorming. De minister van Tewerkstelling en Arbeid belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen werkte een zelfregulerende code uit. Deze sensibiliseert beeldmakers om rekening te houden met het maatschappelijk effect van de beeldproducties op vrouwen en op de beeldvorming over vrouwen. Een bewustmakingscampagne is opgezet die het traditionele rollenpatroon in vraag stelt.

3. *Ontwikkelingssamenwerking*

De staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking stelt in zijn beleid de mens centraal en hecht hierbij een bijzonder belang aan de sociale ontwikkeling. Het probleem van de mensenhandel is in belangrijke mate (en vaak rechtstreeks) een gevolg van armoede. De mensenhandel betekent hoe dan ook een aanslag op de menselijke waardigheid.

De strijd tegen de mensenhandel maakt bij de Belgische ontwikkelingssamenwerking deel uit van een globale strategie van armoedebestrijding. Via haar programma's en projecten probeert Ontwikkelingssamenwerking de toegang van de minstbedeelden tot onderwijs en gezondheidsvoorzieningen te verbeteren en hun controle over beslissingstechnieken en -mechanismen te vergroten.

Bedoeling is die processen te ondersteunen die gericht zijn op de versterking van de lokale capaciteit, zodat de achtergestelde bevolkingsgroepen uiteindelijk zelf mee een einde kunnen stellen aan de economische, sociale, culturele en juridische discriminatie waarvan zij het slachtoffer zijn.

4. *Migratiestromen*

Het spreekt vanzelf dat naarmate mensen armer zijn, zij kwetsbaarder zijn, onder meer ten opzichte van de uitbuiting door derden in het kader van de mensenhandel, welke beschouwd wordt als een vorm van misdaad die zelf een schending is van de rechten en de waardigheid van de slachtoffers.

Illegale immigratie en mensenhandel zullen blijven bestaan. Maar het is mogelijk om op termijn te komen tot een beheersing van de illegale immigratie en mensenhandel, op voorwaarde dat een vastberaden aanpak ten opzichte van diegenen die profiteren van de illegale immigratie en een doortastend immi-

adaptées de lutte contre la corruption. Dans tous ces domaines, la Belgique tente d'apporter sa pierre à l'édifice.

2. *Image de la femme*

Les mentalités, quant à la position et au rôle de l'homme et de la femme dans la société, sont en permanente évolution. Des modèles de comportement peuvent uniquement changer si l'on est convaincu que les modifications sont nécessaires.

Les médias et la publicité jouent un rôle important à cet égard. La Ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes a élaboré un code autorégulateur. Ce code sensibilise les créateurs d'images à tenir compte de l'effet social de la production d'images sur les femmes et sur l'idée que l'on se fait des femmes. Une campagne de sensibilisation remettant en question les rôles traditionnels octroyés aux différents genres a également été entreprise.

3. *Coopération au Développement*

Le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement mène une politique centrée sur la personne humaine et est particulièrement soucieux du développement social. Le problème de la traite des êtres humains est essentiellement la conséquence (souvent directe) de la pauvreté. De toute façon, le trafic des êtres humains constitue une atteinte à la dignité humaine.

Pour la coopération belge, la lutte contre le trafic des êtres humains fait partie intégrante d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. La coopération au développement, par ses programmes et ses projets, vise à améliorer l'accès des plus démunis à l'éducation et à la santé et à améliorer leur contrôle des techniques et des mécanismes de décision.

L'objectif est d'appuyer les processus de renforcement des capacités locales pour que les populations défavorisées puissent elles-mêmes aider à éliminer les discriminations économiques et sociales, culturelles ou juridiques dont elles sont victimes.

4. *Flux migratoires*

Il paraît évident que, plus les individus sont démunis, plus ils sont vulnérables, notamment à l'exploitation par autrui dans le contexte du trafic des êtres humains, qui est considéré comme une forme de criminalité portant atteinte aux droits et à la dignité des victimes.

L'immigration illégale et la traite des êtres humains persisteront. Pourtant, il est possible d'aboutir à terme à une maîtrise de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains, à condition que nous poursuivions une politique ferme d'immigration et une politique sévère à l'égard de ceux qui profitent de

gratiebeleid worden voortgezet. Dit beleid dient er in essentie op gericht te zijn om duidelijk te maken dat illegale immigratie niet loont.

A.II. Politiediensten

Wat de politionele aanpak betreft, dient het beleid inzake de bestrijding van mensenhandel in eerste instantie gezien te worden als een weerspiegeling van het totale politiebeleid waarbij centraal de aandacht uitgaat naar een integrale aanpak.

Met « geïntegreerd politioneel » beleid wordt dan vooral bedoeld dat in gezamenlijk overleg met alle mogelijke betrokkenen de problematiek vanuit een zo ruim mogelijke invalshoek zal worden aangepakt. Opdat dergelijke benadering evenwel kans op slagen kan hebben, is het onontbeerlijk dat men tot onderlinge afspraken komt over welke taakoverlappen dienen te worden voorkomen.

In uitvoering van de beslissing van de Minister-raad van 6 december 1996 voltooit de minister van Justitie de voorbereiding van een nieuwe omzendbrief betreffende de verdeling van de gerechtelijke opdrachten tussen de drie politiediensten ⁽¹⁾.

A.III. Het gerechtelijk en het strafrechtelijk beleid

1. Een duidelijker beleid

Een beleidsmatige aanpak, een goede coördinatie en een voortdurende opvolging van de uitvoering van het beleid zijn van essentieel belang voor het slagen van het beleid voor de bestrijding van de mensenhandel.

Met het oog hierop werden de volgende initiatieven genomen :

- een algemene coördinerende rol werd toegekend aan de Interdepartementale coördinatiecél onder voorzitterschap van de minister van Justitie;

- op het niveau van de strafrechtelijke vervolging vervult de nationale magistratuur een coördinerende en stuwende rol;

- wat de analyse van het fenomeen op het terrein en de opvolging van dit onderzoek betreft, wordt er om de drie, vier maanden een coördinatievergadering georganiseerd met de betrokken operationele diensten, onder het voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken;

- inzake de naleving van de sociale reglementering en de inspectie van de illegale tewerkstelling van illegale immigranten werden er in uitvoering van de in 1993 en 1995 gesloten samenwerkingsakkoorden, zowel op lokaal als federaal niveau, structuren voor een betere coördinatie georganiseerd. De federale stuurgroep moet zorgen voor het vastleggen van algemene beleidslijnen en prioriteiten, de verga-

celles-ci. Le but de cette politique doit essentiellement consister à faire comprendre que l'immigration clandestine ne paie pas.

A.II. Services de police

En ce qui concerne l'aspect policier, la politique relative à la lutte contre la traite des êtres humains doit, en premier lieu, être considérée comme le reflet ou l'image d'une politique policière globale dont l'objectif premier est une approche intégrale.

La politique « policière intégrée » signifie surtout, qu'en concertation avec l'ensemble des intéressés, la problématique soit abordée sous son angle le plus large. Toutefois, afin qu'une telle approche ait toutes les chances de réussir, il est indispensable d'aboutir à des accords mutuels afin d'éviter que des tâches ne se chevauchent.

En exécution du Conseil des ministres du 6 décembre, le ministre de la Justice termine la préparation d'une nouvelle circulaire de répartition des tâches judiciaires entre les trois services de police ⁽¹⁾.

A.III. Politique judiciaire et pénale

1. Une politique plus claire

Une approche explicite, une bonne coordination et un suivi continu de la politique à mettre en œuvre sont des facteurs capitaux intervenant dans la réussite de la politique de lutte contre la traite des êtres humains.

A cette fin, les organes suivants ont été mis en place :

- un rôle général de coordination a été attribué à la cellule de coordination interdépartementale présidée par le ministre de la Justice;

- le magistrat national a un rôle de coordination et de stimulation au niveau des poursuites pénales;

- pour ce qui est de l'analyse du phénomène sur le terrain et du suivi de cette enquête, une réunion de coordination a lieu tous les trois à quatre mois avec les services opérationnels concernés sous la présidence du ministre de l'Intérieur;

- en ce qui concerne le respect de la réglementation sociale et l'inspection de la mise au travail illégale d'immigrants illégaux, des structures en vue d'une meilleure coordination ont été mises en place, tant au niveau local que fédéral, en exécution des accords de coopération conclus en 1993 et 1995. Le comité directeur doit assurer la définition des orientations politiques générales et des priorités, tandis que les

⁽¹⁾ Cf. Regeringsmededeling van 7 oktober 1997, Bijlage 3 : De reorganisatie in de politiediensten.

⁽¹⁾ Cf. Communication gouvernementale du 7 octobre 1997, Annexe 3 : La réorganisation des services de police.

dering op lokaal niveau voor een gecoördineerde operationele aanpak;

— een centrale Cel mensenhandel werd opgezet binnen de rijkswacht;

— de dienst voor het strafrechtelijk beleid dient een belangrijke rol te spelen in het kader van de uitbouw, de opvolging en de evaluatie van het beleid;

— de opleiding van de magistraten : een ontwerp van programma werd uitgewerkt ten behoeve van parketmagistraten en onderzoeksrechters.

2. Institutionaliseren van het College van procureurs-generaal en van het ambt van federaal magistraat

In het kader van het optimaliseren van de strijd tegen de criminaliteit heeft het parlement onlangs de wet goedgekeurd tot instelling van het College van procureurs-generaal en van het ambt van federaal magistraat. De minister van Justitie legt de laatste hand aan de koninklijke besluiten betreffende de verdeling van de dossiers binnen het college ⁽¹⁾.

Binnen elk parket-generaal en binnen elk parket werden « verbindingsmagistraten » aangewezen belast met de strijd tegen de mensenhandel. Hun opdrachten zullen binnenkort nader worden omschreven door de minister van Justitie.

3. Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit

Op 28 juni 1996 heeft de regering een actieplan goedgekeurd voor de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Aangezien de mensenhandel vaak past in het kader van criminele organisaties en structuren is het duidelijk dat de punten van dat actieplan in deze context uiterst belangrijk zijn. De Ministerraad heeft in tweede lezing het wetsontwerp op de criminele organisaties goedgekeurd. Dat ontwerp zal binnenkort aan het parlement worden voorgelegd ⁽²⁾.

4. Activiteiten betreffende de bestrijding van de mensenhandel van de sociale inspectie inzonderheid met betrekking tot de prostitutiesector

Sociaalrechtelijk ging de aandacht uit naar gemeenschappelijke acties betreffende de strijd tegen de mensenhandel door inspectie- en politiediensten. Het is pas naar aanleiding van de prioriteit die de regering aan het probleem gaf, van de oprichting van de parlementaire onderzoekscommissie Mensenhandel en van de verhoogde aandacht die de parketten aan het fenomeen begonnen te geven, dat ook de

cellules an niveau local doivent veiller à une approche coordonnée et opérationnelle;

— la cellule centrale de la traite des êtres humains au sein de la gendarmerie a été développée;

— le service de la politique criminelle a un rôle important à jouer dans le cadre de la conception, du suivi et de l'évaluation de la politique;

— la formation des magistrats, un projet de programme destiné aux magistrats des parquets et aux juges d'instruction.

2. L'institutionnalisation du Collège des Procureurs généraux et de la fonction de magistrat fédéral

Dans le cadre de l'optimisation de la lutte contre la criminalité, le parlement vient de voter la loi instaurant le Collège des Procureurs généraux et créer la fonction de magistrat fédéral. Le ministre de la Justice met la dernière main aux arrêtés royaux, concernant la répartition des dossiers au sein du collège ⁽¹⁾.

Dans chaque parquet général et dans chaque parquet d'instance ont été désignée des « magistrats de liaison » en matière de traite des êtres humains. Leurs missions seront bientôt précisées par le ministre de la Justice.

3. Le plan d'action du Gouvernement contre la criminalité organisée

Le 28 juin 1996, le Gouvernement a approuvé un plan d'action de lutte contre la criminalité organisée. Etant donné que la traite des êtres humains se déroule souvent dans le cadre d'organisations criminelles structurées, il est clair que les points de ce plan d'action revêtent une grande importance dans ce contexte. Le Conseil des ministres a approuvé en deuxième lecture le projet de loi sur les organisations criminelles. Ce projet sera prochainement déposé au Parlement ⁽²⁾.

4. Activités relatives à la lutte contre la traite des êtres humains menées par l'Inspection sociale, notamment en ce qui concerne le secteur de la prostitution

Sous l'angle du droit social, l'approche a porté sur le point des actions communes relatives à la lutte contre la traite des êtres humains par les services d'inspection et de police. L'Inspection sociale commence à effectuer plus de contrôles qu'à partir de 1992, lorsque le Gouvernement a accordé la priorité à ce problème, lorsque la Commission d'enquête parlementaire sur la traite des êtres humains a été consti-

⁽¹⁾ Koninklijk besluit van 6 mei 1997 (*Belgisch Staatsblad* van 14 mei 1997).

⁽²⁾ Wetsontwerp betreffende criminele organisaties; Gedr. St. Senaat n^os 1-662/1 en 2-96/97, Gedr. St. Kamer n^os 954/1 tot 9-96/97.

⁽¹⁾ Arrêté royal du 6 mai 1997 (*Moniteur belge* du 14 mai 1997).

⁽²⁾ Projet de loi relatif aux organisations criminelles; Doc. Sénat n^os 1-662/1 et 2-96/97, Doc. Chambre n^os 954/1 à 9-96/97.

sociale inspectie sedert 1992 meer controles is gaan uitvoeren.

In de loop van 1993 besliste de regering tot het aanwerven van 70 bijkomende inspectieambtenaren bij de sociale inspectie, met name om de strijd op te voeren tegen de sociale fraude in een aantal specifieke deelgebieden : de grote ondernemingen, de grensoverschrijdende tewerkstelling en de mensenhandel. De personeelsformatie werd daartoe uitgebreid met ingang van 1 juni 1995.

Met ingang van 1 juni 1995 werd onder meer de voormalige strakke structuur van de sociale inspectie gewijzigd. Als voorbeeld kan nader ingegaan worden op de situatie in de West-Vlaamse regio (sedert 1 januari 1996 actief) om de nieuwe werkwijze binnen de sociale inspectie toe te lichten. Het is immers de bedoeling dat ook in de andere nog op te starten regio's eenzelfde werkwijze zal worden toegepast.

Naast het belang van een systematische sociaal-rechtelijke controle van de prostitutiesector, wees de parlementaire onderzoekscommissie met nadruk op de onmisbare rol die de sociale inspectie kan spelen in de bestrijding van de mensenhandel. De commissie concludeerde dat door het inschakelen van de sociale inspectiediensten uitbaters die zich inschakelen in georganiseerde netwerken kunnen worden geraakt in hun achillespees, waardoor hen de reden van hun activiteit wordt ontnomen : winst.

Een doorgedreven sociaalrechtelijke aanpak van mensenhandel kan een efficiënte aanvulling vormen op de louter strafrechtelijke benadering van dit soort misdrijven. De bewijsvoering voor de sociaalrechtelijke benadering is in de regel immers minder problematisch dan voor de gemeenrechtelijke misdrijven.

Belang van de sociale inspectiediensten voor de aanpak van de vraagzijde van het fenomeen « mensenhandel »

Mensenhandel is een misdaadfenomeen waarbij in eerste instantie strafrechtelijke vervolging dient nagestreefd van de organisatoren die verantwoordelijk zijn voor het opzetten van de netwerken. Op die manier wordt de aanbodzijde van het fenomeen bestreden.

Mensenhandel omvat evenwel ook steeds een vraagzijde, die zich op het sociaal-economische terrein situeert. Slachtoffers van mensenhandel worden door de daders het land binnengebracht om één welbepaalde reden : economische exploitatie en beschikken over goedkope arbeidskrachten. De organisatoren achter de netwerken zijn verstrekkers van illegale arbeidskrachten. De afnemers van deze arbeidskrachten (de vraagzijde) vormen een cruciale schakel in het fenomeen van de mensenhandel.

tuée et lorsque les parquets ont commencé à porter plus d'attention sur ce problème.

Au cours de l'année 1993, le Gouvernement a décidé de recruter 70 inspecteurs supplémentaires pour l'inspection sociale, notamment pour intensifier la lutte contre la fraude sociale dans un certain nombre de domaines cibles spécifiques : les grandes entreprises, les emplois transfrontaliers et la traite des êtres humains. A cette fin, une extension du cadre du personnel a été prévue à partir du 1^{er} juin 1995.

En outre, des modifications, entrées en vigueur le 1^{er} juin 1995, ont également été apportées à l'ancienne structure rigide de l'Inspection sociale. A titre d'exemple, on peut se pencher sur la situation dans la région de Flandre occidentale pour illustrer la nouvelle méthode de travail au sein de l'inspection sociale (appliquée depuis le 1^{er} janvier 1996). En effet, le but est d'appliquer une même méthode de travail dans les autres régions.

Outre l'intérêt d'un contrôle systématique de droit social du secteur de la prostitution, la Commission d'enquête parlementaire a insisté sur le rôle indispensable que peut jouer l'inspection sociale dans la lutte contre la traite des êtres humains. La Commission a conclu qu'en impliquant les services de l'inspection sociale, on pouvait toucher le tendon d'Achille des exploiters qui agissent dans des réseaux organisés, en les privant du motif de leur activité : le gain.

Une approche systématique sous l'angle du droit social du phénomène de la traite des êtres humains peut constituer un complément efficace de l'approche purement répressive de ce type de délits. En effet, apporter la preuve sous l'angle du droit social pose en règle générale moins de problèmes.

Importance des services d'inspection sociale dans l'approche de l'aspect « demande » en ce qui concerne le phénomène de la traite des êtres humains

La traite des êtres humains est un phénomène de criminalité où il faut viser en première instance la poursuite pénale des organisateurs responsables de la création des réseaux. De cette manière, on lutte contre l'aspect « offre » du phénomène.

Toutefois, la traite des êtres humains comporte également un aspect « demande » qui se situe dans le domaine socio-économique. Les victimes sont introduites dans le pays par les auteurs pour un motif bien précis : l'exploitation économique et l'utilisation de main d'œuvre bon marché. Les organisateurs qui se trouvent derrière les réseaux sont des pourvoyeurs de main d'œuvre illégale. Les utilisateurs de cette main d'œuvre illégale (aspect demande) constituent un maillon crucial du phénomène de la traite des êtres humains.

A.IV. Administratieve maatregelen

1. *Situering binnen het kader van het migratiebeleid*

In het algemeen kan de problematiek van de mensenhandel niet los worden gezien van de problematiek van illegale immigratie en de bestrijding ervan, gezien deze illegale immigratie vaak de basis is waar de dwangmatigheid zich op ent.

In het raam van het beleid inzake illegale immigratie, is de mensenhandel een van de topprioriteiten van het migratiebeleid.

Het beleid ter bestrijding van de illegale immigratie richt zich, uiteraard, op het wegwerken van factoren die de illegale immigratie mogelijk maken of in de hand werken; alles moet in het werk worden gesteld om aan te tonen dat illegale immigratie niet loont.

De aanpak van de illegale immigratie gebeurt op geïntegreerde wijze, via allerlei maatregelen op diverse terreinen — gaande van het visumbeleid, over de aanpak van het misbruik van de asielprocedure tot de bestrijding van de illegale tewerkstelling van illegale immigranten — met een voortdurende aandacht voor nieuwe vormen van illegale immigratie. De bestrijding van de mensenhandel maakt deel uit van dit beleid, op al die terreinen, omdat de organisatoren van de mensenhandel via alle mogelijke vormen van illegale migratie hun handel of smokkel trachten te organiseren.

Een effectief immigratiebeleid — in al zijn aspecten tot en met het uitwijzingsbeleid — is dus van essentieel belang voor een effectief beleid van bestrijding van de mensenhandel.

Om de coördinatie tussen die diensten te garanderen, om prioriteiten te bepalen en om eventuele acties en de gevolgen ervan te evalueren wordt er regelmatig — drie à vier maal per jaar — onder het persoonlijk voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken met die diensten een coördinatievergadering georganiseerd. Met die regelmatige evaluatie wenst de minister van Binnenlandse Zaken zich er tevens van te vergewissen dat de bestrijding van de mensenhandel bij die diensten een prioriteit blijft.

Een gecoördineerde aanpak is nodig, aangezien de organisatoren via allerlei kanalen of netwerken die mensenhandel of illegale immigratie trachten te organiseren.

Het is dan ook nodig hieromtrent geregeld informatie uit te wisselen en gezamenlijk prioriteiten te stellen teneinde maximaal resultaten te boeken.

Bij de vervolging van de mensenhandel en de aanpak van illegale tewerkstelling worden in eerste instantie de organisatoren geïnvloed, om zo de organisatiestructuur van mensenhandel en illegale tewerkstelling uit te schakelen.

A.IV. Mesures administratives

1. *Traite des êtres Humains et politique en matière d'immigration*

En règle générale, la problématique de la traite des êtres humains est liée à celle de l'immigration illégale et à la lutte contre celle-ci, étant donné que c'est souvent sur ladite immigration que se greffe la contrainte.

Dans le cadre de la politique de l'immigration illégale, la traite des êtres humains est l'une des priorités principales de la politique en matière d'immigration.

La politique de lutte contre l'immigration illégale est orientée, par nature, sur l'élimination de facteurs qui rendent l'immigration illégale possible ou qui la favorisent; le maximum doit être fait afin de montrer que l'immigration illégale ne rapporte pas.

L'approche de l'immigration illégale a lieu de manière intégrée, par le biais de différentes mesures prises dans divers domaines — allant de la politique des visas, de l'abus de la procédure d'asile, à la lutte contre le travail illégal d'immigrants illégaux — eu prêtant nue attention continue aux nouvelles formes d'immigration illégale. La lutte contre la traite des êtres humains fait partie intégrante de cette politique en tous ces domaines, parce que les individus se livrant à la traite des êtres humains tentent d'organiser leur commerce ou trafic via toutes les formes possibles d'immigration illégale.

Une politique d'immigration efficace est donc essentielle — en tous ses aspects, y compris une politique d'expulsion — afin de mener une politique efficace de lutte contre la traite des êtres humains.

Afin de garantir la coordination entre ces services, de définir les priorités, de mener des actions éventuelles et d'en évaluer les effets, une réunion de coordination est régulièrement organisée avec ces services — trois à quatre fois par an — sous la présidence du Ministre de l'intérieur. Par cette évaluation régulière, le Ministre de l'intérieur souhaite en outre vérifier que ces services accordent toujours la priorité à la lutte contre la traite des êtres humains.

Une approche coordonnée est nécessaire, étant entendu que les organisateurs tentent d'organiser la traite d'êtres humains ou l'immigration illégale par toutes sortes de canaux ou de réseaux.

Il est donc indispensable de procéder à un échange régulier d'informations et de fixer en commun des priorités afin d'obtenir un maximum de résultats.

La poursuite (judiciaire) des auteurs de la traite des êtres humains et l'approche du travail illégal visent d'abord les organisateurs, afin d'éliminer la structure de l'organisation de la traite d'êtres humains ainsi que la mise au travail illégale.

2. *Voorstelling van de drie centrale diensten*

1. Centrale cel Mensenhandel van de rijkswacht :

Beheersing van de illegale binnenkomst
Beheersing van het illegaal verblijf
Beheersing van de exploitatie
— Seksuele exploitatie
— Exploitatie op het vlak van tewerkstelling.

2. Bureau Opsporingen van de Dienst Vreemdelingenzaken : begin 1993 werd binnen de dienst Vreemdelingenzaken overgegaan tot de oprichting van een intern administratief Bureau der Opsporingen waarvan de belangrijkste taken zijn :

— centralisatie en behandeling van alle binnen de Dienst Vreemdelingenzaken beschikbare informatie inzake illegale immigratie, clandestiene tewerkstelling, mensenhandel en gebruik van valse documenten;

— verzending van deze informatie aan de diensten die bevoegd zijn deze te gebruiken en te verwerken (onder andere rijkswacht, politie, gerechtelijke politie, parketten, andere administraties);

— op aanvraag van de versnelde instanties opzoeken verrichten in de administratieve dossiers van de dienst Vreemdelingenzaken en hen bijstaan in de door hen te verrichten onderzoeken;

— samenwerking met deze instanties met het oog op het ondernemen van bepaalde acties.

3. *Netwerk van diplomatieke en consulaire posten*

De strijd tegen de mensenhandel wordt niet alleen op Belgisch grondgebied gevoerd. Ook de diplomatieke en consulaire posten hebben hun rol te spelen. In het buitenland kunnen de Belgische posten netwerken van mensenhandel ontdekken of sterke aanwijzingen hieromtrent onderzoeken.

Zij worden immers geconfronteerd met mensen die het Belgisch wettenarsenaal misbruiken om een leegaal verblijf in ons land te verkrijgen.

A.V. **Ontwikkelingssamenwerking**

Aangezien de voornaamste doelstelling van de Belgische ontwikkelingssamenwerking bestaat in de strijd tegen de armoede door middel van duurzame ontwikkeling, wordt de nadruk ook gelegd op de sociale rechtvaardigheid.

Vrouwen en kinderen (inzonderheid jonge meisjes) moeten als « zwakke groepen » worden beschouwd. Verscheidene projecten en optredens inzake rechtstreekse bilaterale hulp, alsook betreffende onrechtstreekse bilaterale hulp (door bepaalde NGO's en multilaterale instellingen) hebben dan ook tot doel hun positie in de maatschappij te verbeteren en te versterken.

2. *Présentation des trois services centraux*

1. Les missions de la cellule centrale de la traite des êtres humains de la gendarmerie sont :

Maîtrise de l'entrée des illégaux
Maîtrise du séjour illégal
Maîtrise du phénomène de l'exploitation
— exploitation sexuelle
— exploitation dans le domaine du travail.

2. Le bureau de recherches de l'office des étrangers : au début de l'année 1993, il a été décidé de créer un bureau administratif de recherches interne à l'Office des étrangers dont les tâches principales sont :

— la centralisation et le traitement de toutes les informations disponibles parvenant à l'Office des étrangers concernant l'immigration illégale, le travail clandestin, la traite des êtres humains et l'usage de faux documents;

— la transmission de ces informations aux services habilités à les utiliser et à les traiter (entre autres la gendarmerie, la police, la police judiciaire, les parquets et d'autres administrations);

— à la demande des instances mentionnées, la réalisation des recherches dans les dossiers administratifs de l'Office des étrangers et l'assistance dans les enquêtes qu'elles doivent mener;

— la collaboration avec ces instances en vue d'entreprendre certaines actions.

3. *Le Réseau des postes diplomatiques et consulaires*

La lutte contre la traite des êtres humains ne se déroule pas uniquement en Belgique. Les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger ont également leur rôle à jouer. Les postes belges sont en mesure de contribuer à l'identification de réseaux ou au dépistage des indications à ce sujet.

En effet, ils sont souvent confrontés à des individus qui abusent de l'arsenal juridique belge en vue d'obtenir un permis de séjour légal dans notre pays.

A.V. **La Coopération au développement**

L'objectif principal de la coopération au développement belge est la lutte contre la pauvreté dans le cadre d'un développement durable. L'accent est aussi mis sur la justice sociale.

Les femmes et les enfants (notamment les petites filles) étant des groupes « vulnérables », plusieurs projets et interventions s'inscrivant au sein de l'aide bilatérale directe et des actions de l'aide bilatérale indirecte (par certaines ONG, institutions multilatérales) ont pour but l'amélioration et le renforcement de leur position dans la société.

Zulks geschiedt onder meer door het geven van een behoorlijke opleiding, door alfabetisering, door de oprichting van spaar- en kredietgroepen, door steun aan de scholen, maar ook meer algemeen door het opstarten van en het deelnemen aan preventieve gezondheidscampagnes, evenals aan specifieke campagnes betreffende seksueel overdraagbare ziekten, inzonderheid aids (bijvoorbeeld door bepaalde acties te steunen die UNAIDS in een aantal, vooral Afrikaanse landen voert).

Het ABOS, dat de problemen inzake mensenhandel in een meer algemene context wenst te integreren, heeft twee doelprojecten ontwikkeld.

1) Een proefproject is gericht op de strijd tegen de vrouwenhandel op de Filipijnen (de onderliggende doelstelling bestaat erin dat indien het programma succesvol blijkt te zijn, het ook zal worden ontwikkeld in andere landen van herkomst).

2) Het tweede is een project inzake de educatieve ondersteuning van de bewustmaking van de vakverenigingen betreffende de arbeid van vrouwen en kinderen, dat door de IAO ten uitvoer wordt gelegd in Thailand, Vietnam en Indonesië.

Voor die twee projecten, inzonderheid voor het project « Filipijnen » bestaat reeds veel belangstelling in verscheidene ontwikkelingslanden, zelfs in bepaalde steunverlenende landen.

A.VI. Opvang van slachtoffers van internationale mensenhandel

De opvang van de slachtoffers is een cruciaal element van een geïntegreerd beleid ter bestrijding van de mensenhandel.

Dit beleid moet voorzien in de organisatie van opvangstructuren, waar personen zo nodig kunnen rekenen op professionele begeleiding; een bijzondere verblijfsregeling, waardoor personen voor korte of langere tijd een verblijfsvergunning kunnen bekomen. Dit om hen de mogelijkheid te bieden uit de greep van de mensenhandel te geraken, hen aan te zetten tot het indienen van een klacht en tot medewerking aan het onderzoek tegen de organisatoren van de mensenhandel.

Wat de opvang van de slachtoffers van de mensenhandel betreft, betaalt het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu sinds juni 1994 de kosten van maatschappelijke dienstverlening voor slachtoffers van de mensenhandel terug aan gespecialiseerde opvangcentra. Dankzij financiële steun vanwege de federale overheid en de respectieve Gemeenschappen en Gewesten is in elk gewest nu een gespecialiseerd onthaalcentrum voor opvang en begeleiding van de slachtoffers van mensenhandel actief.

Aldus wordt sedert 1994 tegemoetgekomen in de kosten van het ontvangcentrum Payoke in Antwerpen (7,6 miljoen frank in 1996). In 1995 heeft het centrum Pag-asa in Brussel zijn werking gestart; dit centrum is in 1995 dan ook opgenomen in het terug-

Les moyens adaptés pour y arriver se basent sur la formation, l'alphabétisation, l'établissement de groupes d'épargne et de crédit, l'appui aux écoles, ... mais aussi sur le lancement ou la participation à des campagnes préventives en matière de santé, au sens général du terme, ou à des campagnes spécifiques concernant les maladies sexuellement transmissibles — notamment le SIDA (par exemple en soutenant certaines actions de l'UNAIDS dans certains pays, surtout africains).

Intégrant donc les questions de traite des êtres humains dans un contexte plus global, l'AGCD a développé deux projets ciblés.

1) Un projet pilote lutte contre la traite des femmes aux Philippines. Il est escompté, en cas de réussite du programme, que celui-ci puisse être également adapté à d'autres pays d'origine.

2) Un autre projet porte sur le soutien éducatif à la sensibilisation des syndicats en matière de travail des femmes et des enfants. Le programme est exécuté via l'organisation internationale du travail (OIT) en Thaïlande, au Vietnam et en Indonésie.

Ces deux projets, notamment le projet « Philippines », suscitent beaucoup d'intérêt auprès de différents pays en voie de développement et de certains pays donateurs.

A.VI. Accueil des victimes de la traite internationale des êtres humains

L'accueil des victimes constitue un élément crucial d'une politique intégrée de lutte contre la traite d'êtres humains.

Cette politique doit prévoir la mise en oeuvre de structures d'accueil, au sein desquelles les personnes peuvent, si nécessaire, faire appel à nu accompagnement professionnel, ainsi que des dispositions spéciales de séjour permettant aux personnes concernées d'obtenir un permis de séjour pour une courte durée ou pour une durée plus longue. Ceci afin de leur permettre d'échapper à l'emprise des trafiquants d'êtres humains, de les inciter à déposer plainte et à coopérer à l'enquête à l'encontre des organisateurs de la traite d'êtres humains.

En ce qui concerne l'accueil des victimes de la traite des êtres humains, le Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement rembourse depuis juin 1994, les frais d'aide sociale aux victimes résidant dans les centres d'accueil spécialisés. Grâce à l'aide financière des autorités fédérales et des Communautés et Régions respectives, un centre d'accueil spécialisé pour l'accueil et l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains est désormais opérationnel dans chaque région.

Ainsi, depuis 1994, le secrétaire d'Etat est ainsi intervenu dans les frais du centre d'accueil Payoke d'Anvers (7,6 millions de francs en 1996). Le centre Pag-asa de Bruxelles, qui a entamé ses activités en 1995, a également bénéficié du système de rembour-

betalingssysteem (1 250 miljoen frank in 1996). Ten slotte is in december 1995 een centrum in Luik actief geworden. Er valt op te merken dat in Luik, Surÿa hulp toekent aan de slachtoffers via het OCMW, zonder prefinanciering.

B. De nieuwe wetgevende context : wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie

Het nieuwe van deze wet bestaat erin dat misbruik van de kwetsbare toestand van een vreemdeling strafbaar wordt gesteld, zodat zowel het verschijnsel van de clandestiene werkplaatsen als de prostitutie wordt bedoeld.

Kinderprostitutie wordt expliciet strafbaar gesteld en er is voorzien in een extraterritorialiteitsbeginsel op grond waarvan voortaan in België een ieder kan worden vervolgd die in het buitenland bepaalde, in de wet omschreven zedenfeiten heeft gepleegd.

In verband met die wet is op 16 juni 1995 een uitvoeringsbesluit uitgevaardigd, dat inzonderheid betrekking heeft op de coördinatie van het regeringsoptreden ter zake. Op 17 mei 1995 heeft de minister van Justitie de procureurs-generaal een circulaire bezorgd over de toepassing van de drie wetten die in het *Belgisch Staatsblad* van 25 april 1995 werden bekendgemaakt.

Deze materie wordt eveneens geregeld door een circulaire van de minister van Buitenlandse Zaken, die naar alle ambassades en consulaten van België in het buitenland is gezonden.

C. Interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid

De Interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid heeft diverse vergaderingen gewijd aan de problematiek van de mensenhandel. De conferentie werkt nauw samen met het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding.

Tijdens de laatste vergadering van 4 november 1996 boog de conferentie zich over de volgende punten en heeft zij de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken, en Tewerkstelling en Arbeid belast met de volgende opdrachten :

1) Politiecontroles op het terrein : men betreurt het gebrek aan systematische en geregelde controles in bepaalde grootsteden. Elke minister heeft zich ertoe verbonden de nodige initiatieven te nemen met het oog op meer intensieve controles. De aanwijzing van verbindingsmagistraten bij de parketten zou hierin enige verbetering moeten brengen. De interdepartementale cel werd belast met het opstarten van pilootprojecten.

2) Slachtofferopvang : de acties inzake opvang van slachtoffers van mensenhandel zullen worden aangemoedigd via een nieuwe omzendbrief die gepubliceerd is in het *Belgisch Staatsblad* van vrijdag 21 februari 1997. Die omzendbrief regelt de coördi-

nement (1 250 millions de francs en 1996). Enfin, le centre Surÿa a vu le jour à Liège en décembre 1995. Il est intéressant de noter qu'à Liège, Surÿa octroie l'aide aux victimes via le CPAS, sans devoir le préfinancer.

B. Le nouveau contexte législatif : la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantine

La loi du 13 avril 1995 a innové en rendant notamment punissable l'abus d'une position vulnérable dans laquelle se trouve un étranger, visant ainsi tant le phénomène des ateliers clandestins que celui de la prostitution.

La pornographie infantine est spécifiquement incriminée et une clause d'extra-territorialité permet dorénavant de poursuivre quiconque est trouvé en Belgique ayant commis, à l'étranger, les faits de mœurs précisés par le législateur.

Cette loi a fait l'objet d'un arrêté d'exécution du 16 juin 1995 qui porte notamment sur la coordination de l'action gouvernementale. Le Ministre de la Justice a également adressé aux Procureurs généraux, le 17 mai 1995, une circulaire portant sur l'application des trois lois publiées dans le *Moniteur belge* du 25 avril 1995.

Cette matière est également abordée dans une circulaire du Ministre des Affaires étrangères qui a été envoyée à toutes les ambassades et consulats belges à l'étranger.

C. La conférence interministérielle à la politique des immigrés

La conférence interministérielle à la politique des immigrés a consacré plusieurs de ses réunions à la traite des êtres humains. La conférence travaille en étroite collaboration avec le centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Lors de sa dernière réunion, le 4 novembre 1996, la conférence s'est penchée sur les points suivants et a chargé les ministres de la Justice, de l'intérieur, des Affaires sociales et de l'Emploi et du Travail de plusieurs missions :

1) Contrôles policiers sur le terrain : on peut déplorer l'absence de contrôles systématiques et réguliers dans certaines grandes villes. Chaque ministre s'est engagé à prendre les initiatives nécessaires pour des contrôles plus intensifs. L'instauration des magistrats de contact dans les parquets devrait permettre une certaine amélioration. La cellule interdépartementale a été chargée de lancer des projets pilotes.

2) Accueil des victimes : l'action d'accueil des victimes de la traite d'êtres humains sera impulsée par la nouvelle circulaire qui est partie au *Moniteur belge* du vendredi 21 février 1997. Cette circulaire règle la coordination entre les centres d'accueil, la coordina-

natie tussen de opvangcentra, de coördinatie van de gemeenschappelijke acties inzake controle vanwege de gespecialiseerde inspecties en de toekenning van verblijfsbewijzen aan slachtoffers. Die omzendbrief zal in ruime oplage worden verspreid door het Centrum voor gelijkheid van kansen, in de vorm van een brochure.

3) Politietechnieken : begin dit jaar hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een omzendbrief gestuurd betreffende de technieken voor proactief onderzoek.

4) De minister van Justitie heeft een nieuwe circulaire gericht aan de procureurs-generaal met het oog op een meer intensieve toepassing van artikel 6 van de wet van 1995 betreffende de verbeurdverklaring.

D. De Interdepartementale coördinatiecel voor de strijd tegen de mensenhandel

Op basis van een van de belangrijkste aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie heeft de regering het koninklijk besluit van 16 juni 1995 goedgekeurd, houdende oprichting van de Interdepartementale coördinatiecel.

Zij wordt voorgezeten door de minister van Justitie terwijl het Centrum voor gelijkheid van kansen het secretariaat en de algemene coördinatie waarneemt.

Die cel vergadert tweemaal per jaar en omvat alle betrokken diensten. De laatste vergadering dateert van 19 december 1996 ⁽¹⁾.

De cel werkt aan de verschillende punten die in november werden goedgekeurd door de Interministeriële conferentie.

DEEL II

Het verschijnsel van de mensenhandel zoals België het in de internationale fora heeft aangekaart

A. Verenigde Naties

Verscheidene organen onderzoeken dit probleem in het kader van de Verenigde Naties. De Algemene Vergadering, het hoogste politieke orgaan van de UNO, plaatst ieder jaar een beraadslaging over dit probleem op de agenda. De problemen worden nader onderzocht door commissies, comités en werkgroepen, waarvan de activiteiten door de Sociaal-Economische Raad van de UNO (Ecosoc) worden gecoördineerd.

Bovendien behandelen verscheidene gespecialiseerde organisaties en agentschappen binnen de structuur van de Verenigde Naties dezelfde proble-

tion des actions communes de contrôle des inspections spécialisées, et la délivrance des titres de séjour pour les victimes. Cette circulaire sera largement divisée par le Centre pour l'égalité des chances sous la forme d'une brochure.

3) Techniques policières : les ministres de la Justice et de l'intérieur ont diffusé en début de cette année une circulaire sur les techniques de recherche proactive.

4) Saisies et confiscations : Le ministre de la Justice a adressé une nouvelle circulaire aux procureurs généraux en vue d'appliquer de manière plus intensive l'article 6 de la loi de 1995 sur les confiscations.

D. La cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains

C'est sur base d'une des recommandations les plus importantes de la Commission parlementaire d'enquête que le gouvernement a pris l'arrêté royal du 16 juin 1995 créant cette cellule interdépartementale de coordination.

Elle est présidée par le ministre de la Justice et le Centre pour l'égalité des chances en assure le secrétariat et la coordination générale.

La cellule se réunit deux fois par an et regroupe tous les services concernés. La dernière réunion date du 19 décembre 1996 ⁽¹⁾.

La cellule a travaillé sur les différents points adoptés par la conférence interministérielle de novembre.

PARTIE II

Le phénomène de la traite des êtres humains tel qu'appréhendé par la Belgique dans l'enceinte internationale

A. Les Nations Unies

Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), divers organes examinent ce problème. L'assemblée générale qui est l'organe politique suprême de l'ONU délibère chaque année dans le cadre de son ordre du jour sur ces questions. Celles-ci sont examinées de manière plus approfondie par des commissions, des comités et des groupes de travail dont les activités sont coordonnées par le Conseil économique et social de l'ONU (Ecosoc).

Par ailleurs, plusieurs organisations et agences spécialisées du système des Nations Unies abordent ces mêmes questions dans le cadre de leurs program-

⁽¹⁾ 19 december 1997 bij ht afsluiten van dit verslag.

⁽¹⁾ 19 décembre 1997 à la clôture de ce rapport.

men in het kader van hun specifiek activiteitenprogramma. Het gaat hierbij onder meer om de internationale arbeidsorganisatie, het kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef) en de wereldorganisatie voor toerisme (WOT).

Ook verscheidene wereldcongressen die de laatste jaren onder de auspiciën van de Verenigde Naties zijn georganiseerd, hebben een gedeelte van hun werkzaamheden aan die problematiek gewijd.

De comités en de commissies die ressorteren onder de Ecosoc, organiseren hun werkzaamheden volgens een vast stramien : een of twee zittingen per jaar te Genève en wel in het kader van verscheidene gespecialiseerde groepen.

Het betreft hier de werkgroep Hedendaagse vormen van slavernij, de subcommissie voor de strijd tegen discriminatoire maatregelen en de bescherming van minderheden (gewoonlijk subcommissie voor de rechten van de mens genoemd), de commissie Rechten van de mens en de commissie Misdaadpreventie en strafrecht.

1. *Vierde wereldconferentie voor de vrouw — platform voor gelijkheid, ontwikkeling en vrede — Beijing 4 tot 5 september 1995*

De grote internationale conferenties, die onder de bescherming van de VN werden gehouden, wijden een deel van hun werkzaamheden aan de rechten en de waardigheid van de persoon en werpen vragen met betrekking tot mensenhandel op. Het verschijnsel van de mensenhandel wordt in het actieprogramma van Beijing behandeld.

De uitbanning van de handel in vrouwen en jonge meisjes voor seksuele doeleinden wordt als een van de belangrijkste zorgen van de internationale gemeenschap beschouwd. Aan de bijzondere rapporteur van de commissie Rechten van de mens in verband met het geweld jegens vrouwen wordt gevraagd het probleem van de internationale mensenhandel voor seksuele doeleinden (gedwongen prostitutie, verkrachting, seksuele mishandeling en sekstoerisme) te onderzoeken.

Vrouwen en jonge meisjes die daarvan het slachtoffer zijn, staan immers meer dan anderen bloot aan nieuwe geweldplegingen, aan niet-gewenste zwangerschappen, alsook aan overdraagbare ziekten zoals besmetting met het aids-virus.

2. *Wereldcongres inzake commerciële en seksuele uitbuiting van kinderen, Stockholm — 27 tot 31 augustus 1996*

Op initiatief van Unicef, van verscheidene NGO's waaronder « ECPAT » (*End Child Prostitution in Asian Tourism*) en van de Zweedse regering, is van 27 tot 31 augustus 1996 in Stockholm een Wereldcongres tegen de seksuele uitbuiting van kinderen voor commerciële doeleinden georganiseerd.

mes d'activités spécifiques. Il s'agit en particulier de l'organisation internationale du travail (OIT), du fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) et de l'organisation mondiale du tourisme (OMT).

Des conférences mondiales organisées au cours de ces dernières années sous l'égide des Nations Unies ont également consacré une partie de leurs travaux à ces questions.

Les comités et commissions subordonnées à l'ECOSOC organisant leurs travaux à intervalles réguliers (une ou deux sessions par an) à Genève dans le cadre de plusieurs groupes spécialisés.

Il s'agit du groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage, de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (plus communément appelée « la Sous-commission des droits de l'homme »), de la Commission des droits de l'homme et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale.

1. *La quatrième conférence mondiale sur les femmes — action pour l'égalité, le développement et la paix — Beijing, 4 au 5 septembre 1995*

Les grandes conférences internationales qui se sont tenues ces dernières années sous l'égide des Nations Unies ont consacré une partie de leurs travaux aux droits et à la dignité de la personne et évoqué les questions relatives à la traite des êtres humains. Le phénomène de la traite des êtres humains est abordé dans le « programme d'action de Beijing ».

La suppression effective de la traite des femmes et des petites filles à des fins sexuelles, est considérée comme un sujet de préoccupation important pour la communauté internationale. Le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la violence à l'égard des femmes est invité à examiner la question de la traite internationale d'êtres humains à des fins sexuelles (comme la prostitution forcée, le viol, les sévices sexuels et le tourisme sexuel).

Les femmes et les petites filles qui en sont victimes sont en effet, plus que d'autres, exposées à des nouvelles violences, à des grossesses non désirées et aux maladies transmissibles, dont l'infection par le sida.

2. *Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, Stockholm — 27 au 31 août 1996*

A l'initiative de l'Unicef et de plusieurs organisations non gouvernementales, dont ECPAT-International (*End Child Prostitution in Asian Tourism*) ainsi que du gouvernement suédois, un Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales s'est tenu à Stockholm du 27 au 31 août 1996.

Het actieprogramma heeft tot doel de bestaande internationale verbintenissen in het licht te stellen, inzonderheid het verdrag in verband met de rechten van het kind (november 1989), de activiteiten en de vormen van samenwerking te bepalen die bij voorrang ten uitvoer moeten worden gelegd, en bij te dragen aan de toepassing van de relevante internationale instrumenten (in bijlage 1 van het actieprogramma worden de verschillende internationale teksten terzake opgesomd).

In september 1996 nam de ministerraad een beslissing over de oprichting van een Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind waarvan de belangrijkste opdracht erin bestaat de opvolging te verzekeren van de Conferentie van Stockholm. De commissie is tweemaal bijeengekomen en de ministerraad van 12 december 1996 heeft de samenstelling en de precieze opdracht van de commissie goedgekeurd.

De Interministeriële Conferentie van 5 maart 1997 dient zich te buigen over het dossier.

3. Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken

In het kader van de instellingen en werkzaamheden van de Europese Unie wordt dit vraagstuk besproken zowel door de Raad als door het Europees Parlement. Het Europolverdrag dat in juli 1996 werd ondertekend, heeft betrekking op hetzelfde probleem. In het kader van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) over het Verdrag van de Europese Unie, maakt het probleem van de mensenhandel deel uit van het geheel van problemen die worden besproken in het kader van de lopende onderhandelingen.

Met name tijdens de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie op 25 en 26 november 1996, heeft België bij zijn Europese partners verschillende initiatieven inzake de bestrijding van mensenhandel en seksuele exploitatie van kinderen aangekaart. Deze initiatieven nemen de vorm aan van voorstellen van gemeenschappelijke acties in het kader van de derde pijler van het Verdrag van Maastricht. Die initiatieven werden goedgekeurd.

1) Het eerste voorstel voor een gemeenschappelijk optreden dat door België is ingediend, heeft de bedoeling om op strafrechtelijk vlak de strijd tegen de mensenhandel en de seksuele uitbuiting in enige mate te harmoniseren. Die gemeenschappelijke actie wordt thans besproken.

2) Een tweede Belgisch initiatief — dat reeds is goedgekeurd — beoogt het Stop-programma : een meerjarenprogramma voor opleiding en uitwisseling van personen die betrokken zijn bij de bestrijding van de mensenhandel. Dit programma wil de haalbaarheid onderzoeken van de centralisatie van informatie aangaande verdwenen personen, slachtoffers of daders van strafbare feiten; daarnaast wil het maatregelen onderzoeken die ertoe strekken de onrechtmatige aanwending van telecommunicatienet-

Le programme d'action a pour objet de mettre en lumière les engagements internationaux existants, notamment et principalement la convention relative aux droits de l'enfant (novembre 1989), d'identifier les priorités d'actions et de coopérations, et de contribuer à la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents (l'annexe 1 du programme d'action énumère ces différents textes internationaux).

Le Conseil des ministres a décidé en septembre 1996 le principe de la création d'une Commission nationale des droits de l'enfant dont la mission principale est d'assurer le suivi de la conférence de Stockholm. La commission s'est réunie à 2 reprises et le CM du 12 décembre 1996 a approuvé la composition et la mission détaillée de la commission.

La conférence interministérielle du 5 mars prochain devrait examiner ce dossier.

3. Conseil des Ministres de la Justice et des Affaires intérieures

Dans le cadre des institutions et activités de l'Union européenne, la question est débattue tant par le Conseil, que par le Parlement européen. La convention Europol qui a été signée en juillet 1996 traite également du problème. Dans le cadre de la conférence inter-gouvernementale (CIG) sur le traité de l'Union européenne, la question de la traite des êtres humains fait partie de l'ensemble des problèmes discutés dans le cadre des négociations en cours.

Lors du Conseil des ministres de la Justice et de l'intérieur de l'Union européenne les 25 et 26 novembre 1996, la Belgique a proposé à ses partenaires européens diverses initiatives en matière de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants sous la forme d'actions communes dans le cadre du troisième pilier du Traité de Maastricht. Ces initiatives ont été acceptées.

1) Le premier projet d'action commune introduit par la Belgique vise à établir une certaine harmonisation, sur le plan pénal, en matière de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle. Cette action commune est toujours en discussion.

2) Une deuxième initiative belge — elle approuvée — à établir le programme Stop, un programme pluriannuel de formation et d'échanges entre personnes impliquées dans la lutte contre la traite des êtres humains. Ce programme devrait notamment permettre l'étude de la faisabilité d'une centralisation de l'information concernant les personnes disparues, les victimes ou les auteurs des infractions, l'étude de mesures destinées à optimiser les poursuites pénales dirigées contre l'utilisation abusive des réseaux

werken zoals Internet tegen te gaan. Dit programma zal ook vormingsstages inhouden. Voornoemd programma kan mogelijk worden gefinancierd aan de hand van het gemeenschappelijk budget.

Een derde voorstel van gemeenschappelijke actie, dat goedgekeurd is op voorstel van België, wil aan de Europese Drugseenheid (deze instelling heeft haar zetel in Den Haag en houdt zich, in afwachting van de ratificatie van het Europolverdrag, nu al bezig met bepaalde taken van Europol) ⁽¹⁾ de opdracht geven om een repertorium van bevoegdheden, kennis en deskundigheid in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de mensenhandel in het bijzonder op te richten, bij te houden en ter beschikking te stellen van de lidstaten.

Overigens wordt aan het mandaat van de Europese Drugseenheid de bestrijding van de mensenhandel toegevoegd, die wordt beschouwd als een prioriteit.

4. Raad van ministers van Telecommunicatie

Het lijkt onaanvaardbaar dat de uitbreiding van de rechten van het kind, zoals gewenst door de staten die de Overeenkomst van de Verenigde Naties inzake de bescherming van de rechten van het kind hebben ondertekend, door de vooruitgang van de nieuwe technologieën en de informaticasnelwegen op de helling wordt geplaatst.

Op grond daarvan en op initiatief van de Belgische minister voor Telecommunicatie heeft de Europese Raad Telecommunicatie van 27 september 1996 een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en mensen uit de sector, ermee belast de Raad van 28 november 1996 concrete voorstellen voor te leggen in verband met de strijd tegen de illegale aanwending van Internet in het bijzonder de verspreiding van beelden of boodschappen in verband met de seksuele exploitatie van of seksueel geweld op kinderen.

DEEL III

Seksueel misbruik van minderjarigen

A. Wet van 27 maart 1995 tot invoeging in het strafwetboek van een artikel 380quinquies (roze telefoonlijnen)

1. Ethische commissie voor informatiediensten via telecommunicatie

Deze commissie heeft een ethische code uitgewerkt die van toepassing is op iedere ondertekenaar van een contract tussen de exploitanten van een netwerk (bijvoorbeeld Belgacom) en de leveranciers

⁽¹⁾ Bij het afsluiten van dit verslag, nog voor advies bij de Raad van State.

de télécommunications comme Internet ainsi que des stages de formation. Il pourrait faire l'objet d'un financement par le budget communautaire.

Le dernier projet d'action commune approuvé sur proposition de la Belgique vise à confier à l'Unité Drogues Europol (organe siégeant à la Haye et qui anticipe dans l'attente de la ratification de la Convention Europol, certains travaux d'Europol) ⁽¹⁾, la tâche d'établir, de tenir et de mettre à la disposition des Etats membres un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises en matière de lutte contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains en particulier.

Par ailleurs, le mandat de l'Unité Drogues Europol est étendu à la lutte contre la traite des êtres humains, qui a été retenue comme sujet prioritaire.

4. Conseil des Ministres des Télécommunications

Il paraît inacceptable que le renforcement des droits de l'enfant, tel que voulu par les Etats signataires de la Convention de l'ONU relative à la protection des droits de l'enfant, soit remis en cause par le progrès des nouvelles technologies et des autoroutes de l'information.

Partant de ce constat, à l'initiative du Ministère belge des télécommunications, le Conseil européen des télécommunications a décidé ce 27 septembre de charger un groupe de travail composé notamment de représentants des Etats membres et d'acteurs de terrain, de présenter au Conseil du 28 novembre prochain, des mesures concrètes de lutte contre les utilisations illicites d'Internet, en particulier la diffusion d'images ou des messages relevant d'une forme d'exploitation sexuelle ou de violence sexuelle à l'égard d'un enfant.

PARTIE III

Les abus sexuels à l'égard des mineurs d'âge

A. La loi du 27 mars 1995 introduisant un nouvel article 380quinquies dans le Code pénal (lignes téléphoniques roses)

1. La commission d'éthique des services d'information par télécommunication

Cette commission a élaboré un code d'éthique applicable à tout signataire de contrat entre les exploitants de réseau (par exemple Belgacom) et les prestataires de services. En vertu de ce code, « le

⁽¹⁾ Lors de la clôture de ce rapport, toujours pour avis au Conseil d'Etat.

van diensten. Overeenkomstig die code wordt de contractant geacht de bepalingen van de ethische code die als bijlage gaat bij de overeenkomst en die er een wezenlijk deel van uitmaakt, te kennen en te aanvaarden. De leverancier van diensten verbindt zich ertoe dezelfde verplichtingen te doen nakomen door derden waarmee hij contracten aangaat en hij wordt aansprakelijk geacht voor de schendingen van de bepalingen van voornoemde code.

2. Internet

Bovenop de initiatieven die genomen zijn op Europees niveau (zie hoger) wenst de minister van Telecommunicatie dat de leveranciers van toegang op Internet een gemeenschappelijke gedragscode zouden aanvaarden. Deze code is bestemd om het verspreiden op Internet van beelden of berichten die een vorm inhouden van seksuele exploitatie of van seksueel geweld ten opzichte van kinderen tegen te gaan.

B. Wet van 13 april 1995 betreffende het seksueel misbruik van minderjarigen, het verhoor van minderjarigen

De nieuwe wet heeft betrekking op de verlenging van de verjaringstermijn, het verhoor van minderjarigen door de autoriteiten, de facultatieve correctionalisering van verkrachting van kinderen jonger dan 10 jaar, de invoering van zwaardere straffen wegens het niet-verlenen van bijstand aan een kind in gevaar, het verplicht inwinnen van het advies van een gespecialiseerd centrum alvorens seksuele aanrakers in vrijheid te stellen en de verplichte begeleiding of therapie voor de voorwaardelijk in vrijheid gestelde, het opleggen van verboden.

Deze wet werd ook behandeld in de circulaire van de minister van Justitie van 17 mei 1995 ter attentie van de procureurs-generaal.

De ambassades en consulaten van België hebben daarenboven richtlijnen van de minister van Buitenlandse Zaken ontvangen, waarin wordt gevraagd zich te wenden tot de lokale overheid om geïnformeerd te worden over alle seksuele misbruiken gepleegd op een Belgische minderjarige.

Hierbij zal ook bij de lokale overheid worden aangedrongen op een gepaste psychologische slachtofferopvang en de aanwezigheid van een tolk.

Die wet werd de voorbije maanden uitvoerig besproken. De regering heeft een wetsontwerp op de voorwaardelijke invrijheidstelling goedgekeurd ⁽¹⁾.

De minister van Justitie bereidt een ontwerp voor tot herziening van het hele Strafwetboek met betrek-

contractant est réputé connaître et accepter les dispositions du code d'éthique annexé à la présente convention, dont il fait partie intégrante. Le prestataire de services s'engage à faire respecter les mêmes obligations par les tiers avec lesquels il contracte et est réputé responsable de la violation des dispositions dudit code ».

2. Internet

Outre les initiatives prises au niveau européen (*supra*), le Ministre des Télécommunications souhaite aboutir à l'adoption, par les fournisseurs d'accès à Internet, d'un code de bonne pratique commun destiné à lutter contre la diffusion sur internet d'images ou de messages relevant d'une forme d'exploitation ou de violence sexuelle à l'égard des enfants.

B. Loi du 13 avril 1995 relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs d'âge, audition des mineurs d'âge

La nouvelle loi concerne la prolongation du délai de prescription, l'audition des mineurs par les autorités, la correctionnalisation facultative du viol sur enfant de moins de 10 ans, l'instauration d'une peine aggravée pour la non-assistance à enfant en danger, le recours obligatoire à l'avis d'un centre spécialisé avant libération des agresseurs sexuels et l'obligation d'une guidance ou thérapie pour le libéré conditionnel, enfin le prononcé d'interdictions.

Cette loi a également fait l'objet d'un commentaire dans la circulaire du Ministre de la Justice adressée aux Procureurs généraux le 17 mai 1995.

Les ambassades et consulats à l'étranger ont reçu les consignes du Ministre des Affaires étrangères leur demandant de s'adresser aux autorités locales afin d'être informés de tout abus sexuel commis à l'égard d'un mineur belge.

Il sera veillé à ce que ces victimes bénéficient d'un soutien psychologique et des prestations d'un interprète.

Cette loi a été abondamment discutée ces derniers mois. Le Gouvernement a approuvé un projet de loi sur la libération conditionnelle ⁽¹⁾.

Le Ministre de la Justice prépare un projet revisant l'ensemble du Code pénal en matière de délin-

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n^{os} 1070/1-10-96/97; op 15 januari 1998 door de Kamer goedgekeurd.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n^{os} 1070/1-10-96/97; voté le 15 janvier 1998 par la Chambre.

king tot de seksuele delinquentie. Dat ontwerp zal voor het zomerreces aan de Ministerraad worden voorgelegd ⁽¹⁾.

Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw de T'Serclaes spreekt de wens uit dat het volgende verslag van de regering over de mensenhandel een verder doorgedreven analyse zou bevatten van de manier waarop de reeds ingevoerde wetgeving concreet een impact heeft gehad op het terrein. Ook vraagt zij dat een beschrijving zou worden gegeven van de evolutie van het fenomeen en het gevolg, op beleidsvlak, dat werd gegeven aan de aanbevelingen van de onderzoekscommissie. Zou de dienst Strafrechtelijk Beleid niet meer moeten worden ingeschakeld om een analyse te maken van de evolutie op gerechtelijk en strafrechtelijk vlak? Is een Europees beleid niet onontbeerlijk, al was het maar opdat de seksuele meerderjarigheid overal zou worden gelijkgeschakeld (in Nederland wil men die verlagen tot 12 jaar, dit terwijl de werving nochtans via buurlanden als Nederland en Luxemburg gebeurt)? Binnen de politiediensten constateert men een grondige mentaliteitswijziging, maar de vraag is hoe die wordt geconcretiseerd, op het vlak van de opvang bijvoorbeeld. Er is sprake geweest van meer vrouwen in de politie en van rotatie, maar wat is hiervan al gerealiseerd? De Gemeenschappen en Gewesten lijken niet erg gesensibiliseerd ter zake. Er moet dan ook een initiatief op federaal vlak komen.

De heer Reynders vraagt specifiek hoe de coördinatie met de Gemeenschappen en Gewesten gebeurt. Dringt geen herverdeling van bevoegdheden zich op? Dit debat werd bijvoorbeeld reeds op het vlak van de jeugdbescherming gehouden. Hoe gebeurt de coördinatie op federaal vlak tussen de verschillende departementen? Welk departement centraliseert uiteindelijk het beleid? Welke impulsen kunnen op Europees vlak worden gegeven om meer aandacht te geven aan het probleem van de mensenhandel, bijvoorbeeld op justitieel vlak? Hoe kan de Intergouvernementele conferentie in dit proces worden ingeschakeld?

Antwoorden van de eerste minister

De eerste minister onderstreept dat men in deze materie evolueert naar een herverdeling van de bevoegdheden, meer in het bijzonder wat de aflevering van de arbeidsvergunningen, maar ook wat de sociale begeleiding van veroordeelden betreft. Er is een mentaliteitsverandering gaande om de bevoegdheden logischer op mekaar te doen inspelen, wat betekent dat een aantal bevoegdheden opnieuw naar het

quance sexuelle. Ce projet sera déposé au Conseil des Ministres avant les vacances d'été ⁽¹⁾.

Questions et observations des membres

Mme de T'Serclaes exprime le vœu que le prochain rapport du gouvernement sur la traite d'êtres humains comporte une analyse plus approfondie de l'impact réel enregistré sur le terrain à la suite des mesures législatives déjà prises. Elle demande également qu'il décrive l'évolution du phénomène et les suites qui ont été données, au niveau de la politique, aux recommandations de la commission d'enquête. Ne devrait-on pas recourir davantage au service de politique criminelle pour effectuer une analyse de l'évolution aux niveaux judiciaire et pénal? Une politique européenne ne serait-elle pas indispensable, ne fût-ce que pour uniformiser la majorité sexuelle (en Hollande, on veut abaisser celle-ci à 12 ans, alors que le recrutement se fait pourtant via des pays voisins tels que la Hollande et le Luxembourg)? Au sein des services de police, on constate un profond changement de mentalité, mais la question qui se pose est de savoir comment il se concrétise, par exemple au niveau de l'accueil. Il a été question d'engager davantage de femmes à la police et d'instaurer une rotation, mais qu'en est-il dans la réalité? Les communautés et les régions ne semblent pas fort sensibilisées à ces problèmes. Une initiative doit donc être prise au niveau fédéral.

M. Reynders demande plus spécialement comment se réalise la coordination avec les communautés et les régions. Une nouvelle répartition des compétences ne s'impose-t-elle pas? Ainsi par exemple, ce débat a déjà été tenu au niveau de la protection de la jeunesse. Comment se réalise la coordination au niveau fédéral entre les différents départements? Quel département centralise finalement la politique? Quelles impulsions peuvent être données au niveau européen pour accorder plus d'attention au problème de la traite des êtres humains, par exemple sur le plan de la justice. Comment la Conférence intergouvernementale peut-elle intervenir dans ce processus?

Réponses du premier ministre

Le premier ministre souligne que l'on évolue, dans cette matière, vers une redistribution des compétences, plus particulièrement en ce qui concerne la délivrance des permis de travail, mais également en ce qui concerne la guidance sociale des condamnés. Un changement de mentalité est en train de s'opérer en ce sens que l'on considère de plus en plus que les compétences devraient s'imbriquer de manière plus

⁽¹⁾ Cf. Nota aan de Ministerraad van 30 augustus 1996 over maatregelen inzake preventie, repressie en slachtofferzorg bij seksuele misdrijven.

⁽¹⁾ Cf. Note au Conseil des Ministres du 30 août 1996 concernant des mesures en matière de prévention, de répression et d'aide aux victimes des délits sexuels.

federale vlak zouden worden overgeheveld. De problemen die zich stellen met arbeidsvergunningen zijn immers gelieerd aan de problemen in verband met de immigratie, bijvoorbeeld. Men moet tot meer homogene bevoegdheidspakketten komen. Op Europees vlak constateert hij dat men voor het crimineel beleid, voor de immigratie en voor de mensenhandel een communautaire aanpak wenst, in tegenstelling tot vijf jaar geleden bijvoorbeeld. Men wil Schengen en de Europese Unie meer en meer doen samenvallen. Men wil ook Europol meer armslag geven, ondermeer op het gebied van de mensenhandel. Hier bestaat een consensus over. Men moet van de mensenhandel een prioriteit van de Europese Unie maken. Op Belgisch vlak is de justitie prioritair wat de coördinatie betreft.

De heer Lano maakt een opmerking over de korte tijdspanne waarbinnen het rapport van het Centrum voor de gelijkheid van kansen, het rapport van de regering en het debat over deze rapporten plaatsheeft.

Mevrouw de T'Serclaes vraagt zich af of het rapport van de regering niet veeleer tweejaarlijks moet zijn om meer met de evolutie ter zake rekening te kunnen houden.

De eerste minister staat open voor deze mogelijkheid, maar wijst er op dat de wet een jaarlijks rapport voorschrijft.

2. Hoorzitting met de minister van Binnenlandse Zaken

De minister onderstreept het belang van de definitie van de mensenhandel. Het mag niet verward worden met prostitutie of illegale tewerkstelling als zodanig. Mensenhandel behelst het misbruiken — met list of dwang — van de precare situatie waarin een individu zich bevindt. Deze precare situatie kan gepaard gaan met seksuele uitbuiting, maar ook profijt halen uit een administratieve toestand. Een aantal aanwijzingen — zoals het feit dat de betrokkenen niet in het bezit van hun papieren worden gelaten bijvoorbeeld, of het feit dat ze nagenoeg opgesloten moeten leven — wijzen op het bestaan van mensenhandel. De netwerken worden beheerd door een klein groepje mensen. Het is vaak moeilijk tot ze door te dringen. Er is dus gericht onderzoek nodig. Zonder dat men de strijd tegen deze vorm van slavernij prioritair maakt, is het praktisch onmogelijk resultaten te boeken.

Aangezien de mensenhandel erin bestaat misbruik te maken van de bestaande procedures, veranderen de methodes telkens de procedures veranderen. Dit maakt het bijzonder moeilijk gelijke tred te houden met de praktijken van de mensenzwendelaars. Precies daarom moet de waakzaamheid terzake steeds weer worden aangeschept. Na elke nieuw onderzoek, moet een nieuw actiemiddel worden bedacht.

logique, ce qui implique qu'un certain nombre de compétences doivent redevenir fédérales. Les problèmes qui se posent en ce qui concerne les permis de travail sont en effet liés à l'immigration, par exemple. Il faut arriver à des ensembles de compétences plus homogènes. Au niveau européen, le premier ministre constate que l'on souhaite que la politique criminelle, l'immigration et la traite des êtres humains fassent l'objet d'une approche communautaire, contrairement à il y a cinq ans, par exemple. Il existe une volonté croissante de faire coïncider Schengen et l'Union européenne. On veut également donner plus de liberté d'action à Europol, notamment dans le domaine de la traite des êtres humains. Un consensus existe à ce propos. Il faut faire de la traite des êtres humains une priorité au sein de l'Union européenne. Au niveau belge, la justice est prioritaire en ce qui concerne la coordination.

M. Lano formule une observation en ce qui concerne le délai très court dans lequel interviennent le dépôt du rapport du centre pour l'égalité des chances, le dépôt du rapport du gouvernement et le débat sur ces rapports.

Mme de T'Serclaes se demande si le rapport du gouvernement ne devrait pas plutôt être bisannuel, afin de pouvoir davantage tenir compte des évolutions qui interviennent dans cette matière.

Le premier ministre est ouvert à cette possibilité, mais il souligne que la loi prescrit un rapport annuel.

2. Audition du ministre de l'Intérieur

Le ministre souligne l'importance de la définition de la traite des êtres humains. Il ne faut pas confondre la traite avec la prostitution ou le travail illégal en tant que tels. La traite des êtres humains consiste à abuser — par la ruse ou la contrainte — de la situation précaire dans laquelle se trouve un individu. Cette situation précaire peut aller de pair avec l'exploitation sexuelle, mais également avec le fait de tirer profit d'une situation administrative. Un certain nombre d'indices — tels que le fait que les intéressés sont privés de leurs papiers ou qu'ils doivent vivre presque enfermés — laissent présumer qu'il y a traite des êtres humains. Les réseaux sont gérés par un petit groupe de personnes. Il est souvent difficile d'arriver jusqu'à elles. Une enquête ciblée s'avère par conséquent nécessaire. Il est pratiquement impossible d'obtenir des résultats si l'on ne fait pas une priorité de la lutte contre cette forme d'esclavage.

Etant donné que la traite des êtres humains consiste à exploiter les procédures existantes, les méthodes s'adaptent à chaque changement des procédures. Il est dès lors très difficile de prendre le pas sur les pratiques des exploitants d'êtres humains. Aussi la vigilance ne doit-elle cesser de se renforcer. Un nouveau moyen d'action doit être mis au point après chaque nouvelle enquête.

Recente acties werden gericht tegen Chinese restaurants in de streek van Charleroi (waar de arbeidsauditeur van plan is te vorderen op basis van de wet op de mensenhandel) en tegen Turkse bakkerijen in het Gentse.

Wat is de evolutie ter zake ? Prostituees zijn vooral afkomstig uit Afrika (onder meer Mali en Soedan), maar ook uit Oost-Europa. Illegale tewerkgestelden betreffen vooral Chinezen (in de Chinese restaurants) en Hongaren, alsook Bulgaren (in de Turkse bakkerijen).

Wat zijn de hefboomen van de mensenzwende-
laars ?

In de eerste plaats het visum en verder het asiel.

De tewerkstelling au-pair kan als dekmantel dienen voor de mensenhandel : zo zijn er recent 200 Tsjechische vrouwen die naar België zijn gekomen, naar men aanneemt niet louter om de taal en de levenswijze te leren kennen.

Ook zijn er de schijnhuwelijken, maar deze laatste zijn voornamelijk bedoeld om onregelmatige verblijven te wettigen.

Het misbruik via de arbeidskaarten is vermindert, maar er is een heropleving voelbaar via Luxemburg. De Belgische diplomaten in het buitenland moeten vaak een visum weigeren ingevolge de Belgische regels, maar er één toekennen ten behoeve van de Luxemburgse overheid, die ze officieel vertegenwoordigen.

Kindersmokkel wordt automatisch als mensenhandel beschouwd, daar de kinderen per definitie niet uit vrije wil handelen. Sedert juni 1996 werd vastgesteld dat minderjarigen van Liberiaanse nationaliteit, meestal met een vervalst paspoort en zonder vliegbiljet, asiel aanvroegen. Deze aanvragen werden systematisch gemeld aan het parket.

Vele van deze minderjarigen — bij wie ook meerderjarigen horen die zich voordoen als minderjarigen — denken in Schiphol aan te komen maar weten dat ze op weg zijn naar het prostitutiemilieu. Ze worden teruggezonden om de netwerken te doen voelen dat men ze heeft gelokaliseerd. De beslissende tip is vaak het gevolg van puur toeval. In dit geval trad steeds dezelfde advocaat op.

Na de mensenhandel in de enge zin en de kindersmokkel, zijn er enkele honderden, voornamelijk Indiërs en Pakistani, die via transitvisa ons land bereiken. Hieromtrent lopen gerechtelijke onderzoeken in Leuven, Tongeren en Brussel. Deze mensen komen meestal via Nederland of via het Verenigd Koninkrijk in ons land terecht.

Het moeilijkste is te bereiken dat mensenhandel als een prioriteit wordt beschouwd. Dat vergt benevens structurele wijzigingen ook een mentaliteitsverandering.

De prioriteiten worden bepaald door het parket en door de procureurs-generaal.

Des actions récentes ont été menées dans des restaurants chinois de la région de Charleroi (où l'auditeur du travail a l'intention de requérir sur la base de la loi sur la traite des êtres humains) et dans des boulangeries turques de la région de Gand.

Quelle est l'évolution à ce propos ? Les prostituées proviennent principalement d'Afrique (notamment du Mali et du Soudan), mais également d'Europe de l'est. Le travail illégal concerne principalement les Chinois (dans les restaurants chinois) et les Hongrois, ainsi que les Bulgares (dans les boulangeries turques).

Quels sont les leviers des exploitants d'êtres humains ?

Premièrement, le visa et deuxièmement, l'asile.

Le travail au pair peut servir de couverture à la traite des êtres humains : ainsi, 200 femmes tchèques sont récemment arrivées en Belgique. On suppose que ce n'est pas simplement pour apprendre la langue ni le mode de vie.

Il y a aussi les mariages simulés, mais ceux-ci ont essentiellement pour but de régulariser des séjours illégaux.

Les abus générés par le biais des permis de travail ont diminué, mais une progression se fait sentir via le Luxembourg. Les diplomates belges à l'étranger doivent souvent refuser un visa conformément aux règles en vigueur en Belgique, mais doivent en octroyer un pour les autorités luxembourgeoises, qu'ils représentent officiellement.

Le trafic d'enfants est automatiquement considéré comme traite d'êtres humains, étant donné que les enfants n'agissent par définition pas de leur propre gré. Depuis le mois de juin 1996, on a constaté que des mineurs d'âge de nationalité libérienne, généralement munis d'un passeport falsifié et n'ayant pas de billet d'avion, demandaient l'asile. Ces demandes ont été systématiquement communiquées au parquet.

Nombre de ces mineurs d'âge — parmi lesquels se trouvaient aussi des majeurs qui se faisaient passer pour des mineurs — pensent arriver à Schiphol, mais savent qu'ils sont destinés au milieu de la prostitution. Ils sont renvoyés pour faire sentir aux réseaux qu'on les a localisés. L'indice décisif est souvent le fruit du pur hasard. Dans le cas évoqué, c'était toujours le même avocat qui intervenait.

Outre la traite des êtres humains au sens strict et le trafic d'enfants, il y a quelques centaines de personnes, essentiellement des Indiens et des Pakistais, qui arrivent dans notre pays munies de visas de transit. Ces cas font l'objet d'instructions judiciaires à Louvain, Tongres et Bruxelles. Ces personnes arrivent généralement dans notre pays via les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Le plus difficile est d'arriver à faire en sorte que la traite des êtres humains soit considérée comme une priorité. Cela nécessite, en plus de modifications structurelles, un changement de mentalité.

Les priorités sont définies par le parquet et les procureurs généraux.

Tot 1990 was er niet één proces tegen mensenzwendelaars. Vanaf 1996 is er echter duidelijk een kentering. In Nederland hadden nauwelijks twintig processen plaats.

In 1995 en 1996 werden jaarlijks meer dan honderd slachtoffers opgevangen, tegen geen enkel de jaren daarvoor.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Vanpoucke vraagt of de minister de indruk heeft dat de politiediensten bewuster zijn dan voorheen op het vlak van de mensenhandel en de slachtofferopvang. Tevens zou hij graag vernemen of de mentaliteitswijziging voelbaar is op het terrein. Hoe geregeld vindt er overleg plaats tussen de diplomatieke, de politieke en justitiële diensten, en is dit overleg vatbaar voor verbetering? Is er, inzake schijnhuwelijken, bruikbare informatie vergaard uit de rondvraag aan de loketten van de burgerlijke stand? Wat is de stand van zaken met overschrijvingen van huwelijken die in het buitenland werden afgesloten?

De heer Lano vraagt hoe het gesteld is met het toezicht op de gemeentepolitie. Is de inspectie op de rijkswacht, ingesteld in 1947, nog adequaat? Hoe vaak roteert het politiepersoneel? Hoe kan de operationele coördinatie tussen de departementen Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie worden geoptimaliseerd? Hoe staat het met de voorstellen van de werkgroep die zich over de problematiek van de schijnhuwelijken moest buigen?

Mevrouw Dejonghe vraagt zich af in hoeverre het toezicht op de politiediensten door het comité P effectief is. Het rotatieprincipe, dat één van de aanbevelingen was van de eerste parlementaire onderzoekscommissie, wordt afgedaan als verkwisting van knowhow. Wellicht is rotatie om de 3 à 4 maanden verkwisting. Maar kan dit niet bijvoorbeeld verplicht gesteld worden om de drie jaar? Wordt er procesverbaal opgesteld op grond van artikel 380quater van het Strafwetboek als men bordjes aantreft met de vermelding « Nieuwe meisjes »? Wat moet men zich voorstellen bij ontradingsacties in de grensstreken? Gaat het bevel om het grondgebied te verlaten gepaard met begeleidingsmaatregelen?

Mevrouw Schüttringer oordeelt dat de wil niet aanwezig is om het rotatieprincipe binnen de politiediensten effectief toe te passen. Zijn er statistieken over het aantal bordelen, die toch kweekvijvers van de mensenhandel zijn? Moeten sommige bars niet gemerkt worden als bordelen? En de peepshows? Wat gebeurt er tenslotte met die slachtoffers die over de grens worden gezet?

Mevrouw Van de Castele vraagt hoe de toepassing van de door de minister vernoemde omzendbrief gebeurt. Ze heeft de indruk dat het noodzakelijk overleg tussen de verschillende departementen gebrekkig

Jusqu'en 1990, il n'y avait pas eu un seul procès contre des trafiquants d'êtres humains. Un revirement manifeste s'est toutefois opéré depuis 1996. Aux Pays-Bas, il y a à peine eu une vingtaine de procès.

En 1995 et 1996, plus de cent victimes ont été accueillies chaque année, alors qu'aucune ne l'a été au cours des années antérieures.

Questions et observations des membres

M. Vanpoucke demande si le ministre a l'impression que les services de police sont plus conscients que par le passé du problème de la traite des êtres humains et de l'importance de l'accueil des victimes. Il demande également si ce changement de mentalité est perceptible sur le terrain. A quels intervalles a lieu la concertation entre les services diplomatiques, policiers et judiciaires et cette concertation est-elle susceptible d'être améliorée? L'enquête effectuée aux guichets des services d'état civil a-t-elle permis de collecter des informations utilisables en matière de mariages blancs? Qu'en est-il de la transcription des mariages contractés à l'étranger?

M. Lano demande ce qu'il en est du contrôle de la police communale. L'Inspection de la gendarmerie, créée en 1947, fonctionne-t-elle encore de manière adéquate. Quel est le rythme de rotation du personnel policier? Comment pourrait-on optimiser la coordination entre les départements de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice? Où en sont les propositions du groupe de travail qui devait se pencher sur la problématique des mariages fictifs?

Mme Dejonghe demande dans quelle mesure le Comité P contrôle réellement les services de police. Le principe de la rotation, qui était une des recommandations de la première commission d'enquête parlementaire, est contesté parce qu'il entraînerait un gaspillage de *savoir-faire*. Une rotation du personnel tous les trois à quatre mois est sans doute un gaspillage de compétence, mais cette rotation ne devrait-elle pas être rendue obligatoire tous les trois ans? Dresse-t-on procès-verbal sur la base de l'article 380quater du Code pénal lorsque l'on rencontre des écriteaux portant la mention « nouvelles hôtesse »? Que penser des actions de dissuasion dans les régions frontalières? L'ordre de quitter le territoire est-il assorti de mesures d'accompagnement?

Mme Schüttringer estime qu'il n'y a aucune volonté d'appliquer effectivement le principe de la rotation au sein des services de police. Existe-t-il des statistiques concernant le nombre de bordels, qui sont pourtant des viviers pour le trafic d'êtres humains? Certains bars ne devraient-ils pas être assimilés à des bordels? Et les peep shows? Qu'advient-il enfin des victimes qui sont reconduites à la frontière?

Mme Van de Castele s'enquiert de la manière dont la circulaire citée par le ministre est appliquée. Il lui semble que l'indispensable concertation entre les différents départements est chaotique. La coopération

verloopt. Is de samenwerking tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus wel degelijk verbeterd ? Heeft het Akkoord van Schengen enig effect gehad op de problematiek van de mensenhandel ? Hoe kan de rechtszekerheid van de slachtoffers, ook qua ziekteverzekering en sociale hulp op korte termijn, worden verbeterd ? Wat zijn de rechten van de slachtoffers tegen hen die hen hebben uitgebuit ? Hoe wordt het ontvreemden van identiteitspapieren, inmiddels uitgegroeid tot een ware plaag, tegengegaan ?

De heer Reynders vraagt welke oriëntatie de minister aan de veiligheidscontracten wil geven. Welke prioriteit zal de mensenhandel in deze context krijgen ? Wat zijn de pro-actieve instructies die aan de politiediensten inzake mensenhandel worden gegeven ? Hoe staat het met de infiltraties en de vastgoed-enquêtes ?

Mevrouw Colen vraagt over hoeveel slachtoffers het in totaal gaat. Verschuift het probleem van de mensenhandel niet naar andere domeinen ingevolge de affaire Dutroux ?

Antwoorden van de minister

De minister antwoordt het volgende op de door de leden gestelde vragen.

Over de slachtofferopvang

Er werd een nieuwe omzendbrief gemaakt, luidens welke in 1996 117 verblijfsvergunningen (een vijftigtal via Payoke, een twintigtal via Surÿa en een veertigtal via Pag-asa) werden verstrekt aan slachtoffers. Voorwaarde is wel dat ze bereid zijn in een gerechtelijk proces tegen hun uitbuiters te getuigen. Ze hebben daarvoor drie maanden de tijd. Zijn ze hier niet toe bereid, dan wordt hun een bevel betekend om het grondgebied te verlaten. Een aantal van deze mensen heeft bij de Dienst Vreemdelingenzaken aangeklopt; een ander deel is vrijwillig teruggekeerd; en een laatste deel is hier gehuwd. Deze cijfers zijn niet substantieel verschillend van 1995.

Een overzicht van het potentieel aantal slachtoffers bestaat er niet. Slechts het aantal slachtoffers dat bereid is gevonden in een proces te getuigen tegen de mensenzwendelaars is bekend.

Er zijn gevallen geweest waar slachtoffers de mogelijkheid werd geboden schadevergoeding te eisen.

Over de schijnhuwelijken

Illegaliteit is geen reden om het huwelijk te weigeren, wel twijfel omtrent de identiteit. Voor sommige nationaliteiten is de aandacht scherper omdat er 80 à 90 % vervalsingen zijn. Het stelsel van de afkondiging is niet meer actueel. Men zal evolueren naar een stelsel van vergunning tot huwen. De controle ge-

s'est-elle réellement améliorée entre les différents niveaux de pouvoir ? Les accords de Schengen ont-ils eu quelque impact sur le problème de la traite des êtres humains ? Comment peut-on améliorer la sécurité juridique des victimes, notamment en matière de mutualité et d'aide sociale à court terme ? Quelles mesures a-t-on prises pour lutter contre le vol de papiers d'identité, qui est devenu un véritable fléau ?

M. Reynders demande quelle est l'orientation que le ministre entend donner aux contrats de sécurité. Quelle sera la priorité accordée dans ce contexte à la traite des êtres humains ? Quelles sont les instructions proactives données aux services de police en ce qui concerne la traite des êtres humains ? Où en sont les infiltrations et les enquêtes immobilières ?

Mme Colen s'enquiert du nombre total de victimes ? Le problème de la traite des êtres humains ne se déplace-t-il pas vers d'autres secteurs à la suite de l'affaire Dutroux ?

Réponses du ministre

Le ministre répond comme suit aux différentes questions posées par les membres.

En ce qui concerne l'accueil des victimes

Une nouvelle circulaire a été rédigée, conformément à laquelle 117 autorisations de séjour ont été délivrées à des victimes en 1996 (une cinquantaine par le biais de Payoke, une vingtaine par le biais de Surÿa et une quarantaine par le biais de Pag-asa). Elles n'obtiennent cependant cette autorisation qu'à la condition d'accepter de témoigner contre leurs exploiteurs dans le cadre d'un procès. Elles disposent d'un délai de trois mois pour ce faire. Si elles ne sont pas disposées à témoigner, elles reçoivent un ordre de quitter le territoire. Un certain nombre de ces personnes se sont adressées à l'Office des étrangers, d'autres sont rentrées volontairement dans leur pays et d'autres encore se sont mariées en Belgique. Ces chiffres ne présentent pas de différence significative par rapport à ceux de 1995.

On ne dispose d'aucun relevé du nombre potentiel de victimes. On connaît uniquement le nombre de victimes qui se sont déclarées disposées à témoigner contre les trafiquants d'êtres humains dans le cadre d'un procès.

Dans certains cas, les victimes ont eu la possibilité de réclamer des dommages et intérêts.

En ce qui concerne les mariages blancs

L'illégalité n'est pas un motif pour refuser le mariage, contrairement au doute concernant l'identité. La vigilance est renforcée à l'égard de certaines nationalités, car le taux de falsification y est de 80 à 90 %. Le système de la publication des bans est dépassé et l'on évoluera vers un système d'autorisa-

beurt dan vooraf. De administratie moet binnen een bepaalde termijn reageren. De illegaliteit zal trouwens geen reden zijn om deze vergunning tot huwen te weigeren. Wel moet men zekerheid hebben over de identiteit. De erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken vormt een levensgroot probleem. Er moet controle komen op de authenticiteit der stukken. Verder blijven ook de bigamie en het schijnmanoeuvre ontbindingsgronden.

Over het ontvreemden van identiteitspapieren

De Belgische paspoorten die massaal werden ontvreemd, worden niet of nauwelijks in België gebruikt.

Voor de identiteitskaart van vreemdeling zou in de toekomst eenzelfde procedure gevolgd moeten worden als voor de identiteitskaart van Belg om ze onvervalsbaar te maken.

Over de controle in bordelen en bars

Politiediensten kunnen zowel bars als bordelen controleren. De verplichting om bordelen te controleren bestaat krachtens het verdrag van 1870 ter bestrijding van de prostitutie.

Het is niet wenselijk alle prostituees te registreren. Het is weinig lonend om via de pooiers tot de mensenzwendelaars door te stoten.

Over de toepassing van artikel 380quater van het Strafwetboek

Theoretisch is elke publiciteit voor prostitutie verboden. Hoe meer men de publiciteit aanpakt, hoe meer men evenwel in de clandestiniteit terecht komt. Deze publiciteit kan nuttige informatie opleveren voor hen die trachten de netwerken van de mensenhandel te ontrafelen.

Over het toezicht op de politie en het rotatieprincipe

Binnen de rijkswacht wordt veel verwacht van het rotatieprincipe. Het betekent evenwel dat iedereen even goed voor zijn taak moet zijn opgeleid. Het nadeel is de gebrekkige kennis. Via rotatie zijn er zaken die gemist worden. Misschien is het aangewezen een goed intern toezichtsmechanisme te hebben.

Het merendeel van de politiediensten in de grote steden heeft een interne toezichtsdienst. Er is het Comité P opgedragen een deontologische code op te stellen. Intussen is reeds een « waardenverklaring » rondgestuurd. Wat het tuchtrechtelijke regime betreft, wordt het verslag van het adviescomité ter zake verwacht.

tions de mariage. Le contrôle aura alors lieu *a priori*. L'administration devra réagir dans un certain délai. L'illégalité ne constituera d'ailleurs pas un motif pour refuser l'autorisation de mariage. En revanche, l'administration devra être certaine de l'identité des personnes désireuses de contracter mariage. La reconnaissance de mariages contractés à l'étranger constitue un problème énorme. Il faudra instaurer un contrôle de l'authenticité des documents. Enfin, la bigamie et la simulation restent également des motifs de dissolution du mariage.

En ce qui concerne le vol de papiers d'identité

Les passeports belges dérobés en grand nombre ne sont pas ou guère utilisés en Belgique.

En ce qui concerne la carte d'identité d'étranger, il conviendrait d'appliquer une procédure identique à celle suivie pour la carte d'identité de Belge, afin de la rendre infalsifiable.

En ce qui concerne le contrôle des maisons de prostitution et des bars

Les services de police peuvent contrôler tant les bars que les maisons de prostitution. L'obligation de contrôler les maisons de prostitution est imposée par la convention de 1870 pour la répression de la prostitution.

Il n'est pas souhaitable d'enregistrer toutes les prostituées. Il est peu courant que des proxénètes permettent de remonter jusqu'aux trafiquants d'êtres humains.

En ce qui concerne l'application de l'article 380quater du Code pénal

En théorie, toute publicité pour la prostitution est interdite. Toutefois, plus la publicité est réprimée, plus la prostitution verse dans la clandestinité. Or, cette publicité peut fournir des informations précieuses aux personnes qui s'efforcent de démanteler les réseaux de traite des êtres humains.

En ce qui concerne le contrôle de la police et du principe de la rotation

La gendarmerie attend beaucoup du principe de la rotation. Cela implique toutefois que chacun doit être parfaitement préparé à sa mission. L'inconvénient de ce principe se situe au niveau de la connaissance des dossiers : la rotation fait que certaines informations se perdent. Il conviendrait sans doute de mettre sur pied un bon système de contrôle interne.

La plupart des services de police des grandes villes ont un service de contrôle interne. Le comité P a reçu pour mission d'établir un code de déontologie. Entretemps, une « charte des valeurs » a été distribuée. Le rapport du comité d'avis sur le régime disciplinaire est attendu.

Over de veiligheidscontracten en de politietechnieken

In de veiligheidscontracten werd de mensenhandel niet als zodanig opgenomen, ofschoon dat in grote steden nuttig zou kunnen zijn.

De bijzondere politietechnieken behoren tot de bevoegdheid van Justitie. Niettemin zou de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte moeten worden gebracht telkens ter zake een pro-actieve recherche wordt gestart.

Over het effect van het Akkoord van Schengen

Dit akkoord is een werkmiddel, geen politiek forum.

Ontradingsacties in de grensstreken zijn voornamelijk gericht tegen de binnenkomst van Polen.

Over het overleg met andere departementen

Drie à vier keer per jaar worden op het departement Binnenlandse Zaken met het departement Justitie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het departement Buitenlandse Betrekkingen, de rijkswacht, de Staatsveiligheid en de nationale magistraten, de prioriteiten vastgelegd. Op dit ogenblik is een analyse aan de gang van de prostitutienetwerken.

Over de link met andere gebieden van de georganiseerde misdaad

De netwerken die zich met de mensenhandel bezig houden zijn meestal minuscuul in vergelijking tot de netwerken van de georganiseerde misdaad als zodanig. De beruchte bende van de miljardair telde hooguit vijftien mensen.

Uitlopers van de netwerken van de mensenhandel naar de pedofilie toe zijn nog niet ontdekt. Maar dit vergt zeer secuur speurwerk.

3. Hoorzitting met de minister van Justitie

Uiteenzetting van de minister van Justitie

De parlementaire onderzoekscommissie ter bestrijding van de mensenhandel heeft door haar belangrijk onderzoeks- en bezinningswerk bijgedragen tot het bewustwordingsproces van onze samenleving inzake het verschijnsel van de mensenhandel. Zij heeft tevens nauwkeurige aanbevelingen geformuleerd in verband met het te voeren beleid om dit probleem doeltreffender aan te pakken.

Amper een jaar nadat de commissie haar verslag heeft ingediend, heeft het parlement reeds nieuwe wettelijke bepalingen goedgekeurd. Zo worden strenge straffen opgelegd aan wie meewerkt om een

En ce qui concerne les contrats de sécurité et les techniques policières

La traite des êtres humains n'est pas reprise, en tant que telle, dans les contrats de sécurité, bien que cela puisse être utile dans les grandes villes.

Les techniques policières spéciales sont de la compétence de la Justice. Néanmoins, l'Office des étrangers devrait être informé chaque fois qu'une recherche proactive est entamée.

En ce qui concerne les effets de l'accord de Schengen

Cet accord est un moyen de travail, et non un forum politique.

Les actions de dissuasion entreprises dans les régions frontalières sont dirigées essentiellement contre l'entrée de Polonais.

En ce qui concerne la concertation avec d'autres départements

Les priorités sont fixées trois ou quatre fois par an au département de l'Intérieur, avec le département de la Justice, l'Office des étrangers, le département des Relations extérieures, la gendarmerie, la Sûreté de l'Etat et les magistrats nationaux. Une analyse des réseaux de prostitution est en cours actuellement.

En ce qui concerne le lien avec d'autres secteurs de la criminalité organisée

Comparés aux réseaux de criminalité organisée en tant que tels, les réseaux qui s'occupent de traite d'êtres humains sont le plus souvent minuscules. La célèbre bande du milliardaire comptait tout au plus une quinzaine de personnes.

On n'a pas encore découvert de ramifications des réseaux de traite d'êtres humains dans le monde de pédophile. Cela exige de procéder à des investigations très minutieuses.

3. Audition du ministre de la Justice

Exposé du ministre de la Justice

La Commission d'enquête parlementaire sur la traite des êtres humains a, par l'importance de son travail d'investigation et de réflexion, contribué à attirer l'attention de notre société sur le phénomène de la traite des êtres humains. Elle a aussi formulé des recommandations précises concernant la politique à mener pour lutter plus efficacement contre elle.

A peine un an après le dépôt de son rapport, le parlement a déjà adopté de nouvelles dispositions légales destinées à sanctionner lourdement le comportement de ceux qui contribuent à permettre l'en-

vreemdeling in het Rijk te brengen of hem er te laten verblijven en waarbij hij ten aanzien van die persoon bedrieglijke praktijken hanteert, geweld aanwendt, bedreigingen uit dan wel op enigerlei wijze druk uitoefent. Deze straffen gelden ook voor diegenen die misbruik maken van de bijzonder kwetsbare situatie waarin de vreemdeling zich bevindt.

Aangezien de mensenhandel heel vaak geassocieerd wordt met seksuele uitbuiting, wordt kinderpornografie bij diezelfde wet van 13 april 1995 strafbaar gesteld, wordt voor vervolging in een extraterritorialiteitsbeginsel voorzien en wordt de instelling van een vordering tot staking mogelijk gemaakt. Dezelfde dag werd ook een wet goedgekeurd betreffende het seksueel misbruik van de minderjarigen.

Het parlement heeft ten slotte gewild dat aan dit verschijnsel blijvend aandacht zou worden geschonken en heeft derhalve de regering belast jaarlijks verslag uit te brengen aan het parlement over de tenuitvoerlegging van de wet en over de bestrijding van de mensenhandel in het algemeen. Dat verslag moet een stand van zaken geven van de gerechtelijke vervolgingen.

Het eerste verslag werd dus op 11 oktober 1996 goedgekeurd door de Ministerraad en op 18 oktober 1996 overgezonden aan de voorzitters van Kamer en Senaat.

Dit zijn de krachtlijnen van het verslag :

1. De wetteksten evalueren en verbeteren.
2. Het verschijnsel mensenhandel beter doen kennen.
3. De overheid doeltreffender doen optreden.
4. De internationale samenwerking versterken.

1. De wetteksten evalueren en verbeteren

De rechtbanken passen strafwetten toe, die het juridische kader van hun strafvorderingen vormen. Het is belangrijk dat dit kader in overeenstemming is met de toestand van de samenleving.

Net als ons Strafwetboek dateren de belangrijkste strafrechtelijke bepalingen inzake de aanranding van personen, met inbegrip van de misdrijven van seksuele aard, uit 1867.

Die bepalingen werden wel op een aantal punten bijgesteld, in 1912 (bij de goedkeuring van de wet op de bescherming van het kind), in 1989 (betreffende verkrachting) en in 1995, in verband met mensenhandel, kinderpornografie, het aanbieden van diensten van seksuele aard en seksueel misbruik van minderjarigen.

Het verslag omvat een eerste analyse van de nieuwe wetgevende context die voortvloeit uit de wetten van 13 april 1995.

Die eerste benadering doet reeds een aantal vragen rijzen. Zou men bijvoorbeeld de minderjarigheid van het slachtoffer van de mensenhandel niet op zich als een criterium van kwetsbaarheid kunnen be-

trée ou le séjour d'un étranger dans le Royaume soit en faisant usage à l'égard de celui-ci de manœuvres frauduleuses, de violences de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte, de même que ceux qui abusent de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger.

La traite des êtres humains étant très souvent associée à l'exploitation sexuelle, la même loi du 13 avril 1995 a incriminé la pornographie enfantine, instauré le principe de l'extraterritorialité des poursuites et permis l'introduction d'une action en cessation. Le même jour était également votée une loi relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs.

Le parlement a enfin voulu que l'attention sur ce phénomène soit maintenue et a donc imposé que le gouvernement fasse annuellement rapport au parlement sur l'application de la loi et sur la lutte contre la traite des êtres humains en général, ce rapport devant contenir un exposé de la situation en ce qui concerne les poursuites judiciaires.

Le premier rapport a donc été approuvé par le Conseil des Ministres le 11 octobre 1996 et transmis aux présidents de la Chambre et du Sénat le 18 octobre 1996.

Les grands axes sont les suivants :

1. Evaluer et améliorer les textes légaux.
2. Assurer une meilleure connaissance du phénomène de la traite.
3. Développer une action plus efficace des autorités publiques.
4. Renforcer la collaboration internationale.

1. Evaluer et améliorer les textes légaux

Les tribunaux appliquent des lois pénales qui constituent le cadre juridique de leur action. Il importe que celui-ci soit adapté à l'état de la société.

Les principales dispositions pénales concernant les atteintes aux personnes, dont les infractions à caractère sexuel, datent, comme notre Code pénal, de 1867.

Elles ont toutefois connu un certain nombre de modifications en 1912 (lors du vote de la loi sur la protection de l'enfance), en 1989 pour le viol et en 1995 concernant la traite des êtres humains, la pornographie enfantine, les offres de services à caractère sexuel et les abus sexuels à l'égard des mineurs.

Le rapport contient un premier examen du nouveau contexte législatif résultant du vote des lois du 13 avril 1995.

Cette première approche incite déjà à se poser un certain nombre de questions. Entre autres, ne devrait-on pas considérer l'état de minorité de la victime de la traite comme étant en soi un critère de

schouwen? Zou trouwens ook het gedrag van de klant van een jonge, zestien- of zeventienjarige prostitué niet strafbaar moeten stellen?

Na de tragische gebeurtenissen van vorige zomer, is gebleken dat het absoluut noodzakelijk is over te gaan tot een grondiger analyse van de strafbaarstellingen vermeld in Deel II, Hoofdstuk VII, van het Strafwetboek, die betrekking hebben op zowel de mensenhandel als seksueel misbruik en andere handelingen waar kinderen het slachtoffer van zijn. Die studie werd toevertrouwd aan onderzoekers van de rechtsfaculteit van de Universiteit de Liège en omvat drie doelstellingen:

1. de algemene samenhang van de bepalingen analyseren;
2. een overzicht maken van de juridische of praktische moeilijkheden die bij de tenuitvoerlegging ervan worden vastgesteld;
3. nagaan of de huidige strafrechtelijke bepalingen, in het bijzonder die welke in 1995 werden ingevoegd, op voldoende en passende wijze tegemoetkomen aan het gestelde doel, met name de bescherming van de kinderen.

Ter aanvulling van de reeds uitgevoerde juridische analyse werd (via de eerste voorzitters en de procureurs-generaal bij de hoven van beroep) een zeer gedetailleerde vragenlijst met 38 vragen gestuurd naar de zittende en parketmagistraten die dossiers over kinderontvoering en -mishandeling behandelen. Het bleek immers essentieel de juridische analyse aan te vullen met wat zij leren uit hun ervaring bij de tenuitvoerlegging van de wet.

Met die raadpleging zullen we ook zicht krijgen hoe het verhoren van de minderjarige slachtoffers in de praktijk verloopt (gebruik van audio-visuele bandopnames, gebruik van geschikte lokalen, aanwezigheid van een vertrouwenspersoon, bijstand van een onafhankelijke psycholoog die ermee belast is de woorden van het kind te analyseren, ...).

Voorts wordt ook aan vergelijkend recht gedaan (Frankrijk, Nederland en Canada).

Op basis van die drie voorafgaande benaderingen zullen de juristen van de Universiteit de Liège, in samenwerking met het bestuur strafwetgeving, een wetsontwerp concipiëren dat de minister in de komende maanden hoopt te kunnen indienen.

II. Het verschijnsel mensenhandel beter doen kennen

De bij de gerechtelijke overheden verzamelde statistische gegevens inzake de toepassing van de wet van 13 april 1995 blijven, zoals in het verslag staat, nog onvolledig en heterogeen en betreffen verschillende periodes.

Zoals gesteld in de conclusies van het verslag heeft de Dienst strafrechtelijk beleid werk gemaakt van een ontwerp voor een statistische evaluatietabel. De tabel, die nog moet worden voorgesteld aan het college van procureurs-generaal en door hen besproken,

particulière vulnerabiliteit? Par ailleurs, ne devrait-on pas incriminer le comportement du client d'un jeune prostitué âgé de seize ou dix-sept ans?

Suite aux événements tragiques de l'été dernier, il est apparu indispensable de procéder à une analyse plus approfondie des incriminations contenues dans le titre VII de livre II du Code pénal qui concernent à la fois la traite des êtres humains, les abus sexuel et d'autres faits dont les enfants sont les victimes. Cette étude a été confiée à des chercheurs de la Faculté de droit de l'Université de Liège et présente trois objectifs:

1. examiner la cohérence globale des dispositions;
2. relever les difficultés juridiques ou pratiques constatées dans leur application;
3. examiner si les dispositions pénales actuelles, particulièrement celles intégrées en 1995, contribuent de manière suffisante et adéquate à l'objectif de protection des enfants.

Afin de compléter l'analyse juridique déjà réalisée, un questionnaire particulièrement détaillé et composé de 38 questions a été adressé via les Premiers présidents et Procureurs généraux près les Cours d'appel aux magistrats du siège et du parquet ayant à connaître des dossiers d'enlèvements et de maltraitance d'enfants car il est apparu essentiel d'enrichir l'analyse juridique des leçons de leur expérience de terrain dans l'application de la loi.

Cette consultation nous donnera également l'occasion de connaître l'état des pratiques en matière d'audition des enfants victimes (utilisation d'enregistrements audio-visuels, mise à disposition de locaux adaptés, présence d'une personne de confiance, assistance d'un tiers psychologue chargé d'analyser la parole de l'enfant, ...).

Une étude de droit comparé (France, Pays-Bas et Canada) est également en cours.

C'est sur base de ces trois démarches préalables que les juristes de l'Université de Liège élaboreront, en collaboration avec l'administration de la législation pénale, un projet de loi que le Ministre espère pouvoir déposer dans les tout prochains mois.

II. Assurer une meilleure connaissance du phénomène de la traite

Les données statistiques récoltées auprès des autorités judiciaires à propos de l'application de la loi du 13 avril 1995 restent, comme le rapport l'indique, « encore incomplètes et hétérogènes et se rapportent à des périodes de durées variables ».

Comme annoncé dans les conclusions du rapport, le service de la politique criminelle a préparé un projet de grille statistique d'évaluation. Cette grille qui doit encore être présentée au Collège des Procureurs généraux et discutée en son sein, opère un

maakt onderscheid afhankelijk van de strafrechtelijke omschrijvingen, met name de nieuwe omschrijvingen die bij de wetten van 1995 werden ingesteld.

Aangezien nog niet alle parketten geïnformatiseerd zijn en de gegevens soms nog met de hand moeten worden ingezameld, heeft de Dienst strafrechtelijk beleid voorgesteld de categorieën te beperken, teneinde de werkdruk bij de parketten niet op te voeren.

In de toekomst zullen vanzelfsprekend bijkomende gegevens moeten worden verzameld, om een zo volledig mogelijk zicht te hebben op de omvang van het verschijnsel en de behandeling ervan door de parketten.

III. De overheid doeltreffender doen optreden

Een betere aanpak door de overheid vraagt om algemene en bijzondere maatregelen.

1. Algemene maatregelen

1.1. Over het algemeen werd vastgesteld dat er nood is aan een hechtere samenwerking tussen de politiediensten en de magistratuur.

Het is inderdaad van belang dat duidelijk wordt omschreven wie de leiding heeft inzake de opsporings- en onderzoeksdaaden, dat de regels voor de samenwerking tussen politie en magistratuur opnieuw worden afgebakend, dat de onafhankelijkheid van het politionele optreden wordt bepaald en tot slot dat de communicatie en de uitwisseling van informatie worden aangepast aan de moderne technologie.

1.2. De minister heeft in verband met de opdrachten van de gerechtelijke politie dus een richtlijn uitgevaardigd die de samenwerking en de coördinatie tussen de politiediensten regelt. Die richtlijn kent de magistraat een essentiële rol toe; hij zal optreden in de overlegcel, ook opsporings-*task forces* genoemd.

1.3. Overigens wordt in het wetsontwerp-Franchimont het principe vooropgesteld dat het opsporingsonderzoek gebeurt onder de leiding van de procureur des Konings, terwijl het gerechtelijk onderzoek onder de leiding van de onderzoeksrechter wordt geplaatst.

Het wetsontwerp stelt bovendien expliciet dat het de magistraat toekomt aan te wijzen welke politiedienst zal worden gelast de opdrachten van gerechtelijke politie uit te voeren. Zo hij meerdere politiediensten aanwijst, zal hij tevens toezien op de coördinatie van hun optreden.

De politiemensen die door de magistraat met het onderzoek worden belast, zullen alle informatie en inlichtingen waarover zij beschikken onverwijld ter kennis moeten stellen van de bevoegde gerechtelijke

certain nombre de distinctions en fonction des qualifications pénales et notamment des qualifications nouvelles instaurées par les lois de 1995.

Vu que tous les parquets ne sont pas encore informatisés et que la collecte doit donc encore parfois être faite manuellement, le service de la politique criminelle a proposé de limiter les catégories afin de ne pas alourdir la charge de travail des parquets.

Dans l'avenir, des données complémentaires devront bien sûr être rassemblées afin d'avoir une vue la plus complète possible sur l'ampleur du phénomène et son traitement par les parquets.

III. Développer une action plus efficace des autorités publiques

L'amélioration de l'action des autorités publiques nécessite des mesures générales et des mesures particulières.

1. Mesures générales

1.1. De manière générale, le constat a été fait de la nécessité de renforcer la collaboration entre les services de police et la magistrature.

Il importe en effet que la direction des devoirs d'information et d'instruction soit clairement définie, que les règles de collaboration entre les services de police et la magistrature soient précisées, que l'autonomie de l'action policière soit délimitée et, enfin, que la communication et l'échange d'informations soient adaptées à la technologie moderne.

1.2. Le ministre a pris une directive organisant la collaboration et la coordination entre les services de police en ce qui concerne les missions de police judiciaire. Cette directive reconnaît au magistrat un rôle essentiel. Le magistrat agira au sein des plateformes de concertation également appelées plateformes de recherche.

1.3. Par ailleurs, le projet de loi « Franchimont » affirme en premier lieu le principe selon lequel l'information est menée sous la direction du procureur du Roi tandis que l'instruction est placée sous la direction du juge d'instruction.

Il précise en outre de manière explicite qu'il appartient au magistrat de désigner le service de police qui sera chargé d'exécuter les missions de police judiciaire. S'il désigne plusieurs services de police, il surveillera également la coordination de leurs interventions.

Les fonctionnaires de police chargés par le magistrat d'effectuer l'enquête devront communiquer immédiatement à l'autorité judiciaire compétente toute information et tous renseignements en leur posses-

overheid; hetzelfde geldt in verband met de onderzoeksdaden die zij stellen. Ook de andere politiemensen zullen worden verplicht om alle informatie en inlichtingen waarover zij beschikken onverwijld mee te delen, zowel aan de bevoegde gerechtelijke overheid als aan de politiemensen die met het onderzoek zijn belast.

Ten slotte zal de procureur des Konings de bevoegde gerechtelijke overheid in kennis stellen van elke onderzoeksdaad die van belang is voor een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek dat in een ander arrondissement wordt gevoerd.

Inzake de opdrachten van gerechtelijke politie werden deze beginselen alvast opgenomen in de richtlijn die de samenwerking en de coördinatie tussen de politiediensten regelt, zodat voortaan kan worden opgetreden in de geest van de toekomstige wet.

1.4. Krachtens het wetsontwerp betreffende het college van procureurs-generaal en de federale magistraten dient dat college voorts werk te maken van de coherente tenuitvoerlegging en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid, zoals dat wordt bepaald in het raam van de richtlijnen van de minister van Justitie. Het strafrechtelijk beleid omvat eveneens het te voeren opsporings- en vervolgingsbeleid, als ook het slachtofferbeleid.

De federale magistraten zullen moeten toezien op de coördinatie van de strafrechtspleging; ze zullen tevens de internationale samenwerking moeten bevorderen. Bij hun optreden zullen zij oog moeten hebben voor de samenwerking tussen de politiediensten en de magistratuur enerzijds, binnen de magistratuur zelf anderzijds. Zolang de procureur des Konings geen gebruik maakt van zijn wettelijke bevoegdheid terzake, zullen zij alle vereiste dringende maatregelen kunnen treffen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek.

1.5. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de informatiseringsprojecten die bij Justitie in uitvoering zijn, erop gericht zijn de informatie meer beschikbaar te maken en de uitwisseling ervan te bevorderen.

2. Bijzondere maatregelen

2.1. *Verbindingsmagistraten op de parketten-generaal en de parketten van de procureur des Konings*

Overeenkomstig de verbintenis die ze zijn aangegaan in punt 1.5 van de conclusies van het verslag van de regering, hebben de procureurs-generaal op de 5 parketten-generaal alsook op de 27 parketten van eerste aanleg van het land een verbindingsmagistraat aangewezen om de mensenhandeldossiers te behandelen en de contacten met de gespecialiseerde opvangcentra te waarborgen.

sion ainsi que l'informer de toutes recherches qu'ils entreprennent. Les autres fonctionnaires de police seront également tenus de communiquer immédiatement toute information et tous renseignements en leur possession et ce, tant à l'autorité judiciaire compétente qu'aux fonctionnaires de police chargés de l'enquête.

Enfin, le procureur du Roi informera l'autorité judiciaire compétente de toute recherche qui présente un intérêt pour une information ou une instruction en cours dans un autre arrondissement.

Ces principes sont d'ores et déjà intégrés dans la directive organisant la collaboration et la coordination entre les services de police en ce qui concerne les missions de police judiciaire, permettant ainsi d'agir dès à présent dans l'esprit de la future loi.

1.4. Par ailleurs, le projet de loi qui concerne le Collège des Procureurs généraux et les magistrats fédéraux charge le Collège des Procureurs généraux d'assurer la mise en oeuvre cohérente et la coordination de la politique criminelle, telle qu'établie dans le cadre des instructions du Ministre de la Justice. La politique criminelle recouvre également la politique à mener en matière de recherches et de poursuites de même que celle à suivre à l'égard des victimes.

Les magistrats fédéraux devront veiller à la coordination de la procédure pénale et favoriser la collaboration internationale. Ils seront donc amenés à agir au niveau de la collaboration, d'une part, entre les services de police et la magistrature et, d'autre part, au sein de la magistrature elle-même. Il leur sera possible de prendre toutes mesures urgentes indispensables dans le cadre de l'information criminelle aussi longtemps que le procureur du Roi n'aura pas exercé ses compétences légales.

1.5. Il y a lieu enfin de noter que les projets d'informatisation en cours de réalisation au niveau de la Justice visent à augmenter la disponibilité des informations et à améliorer leur échange.

2. Mesures spécifiques

2.1. *Magistrats de liaison au sein des parquets généraux et parquets du procureur du Roi*

Conformément à l'engagement pris au point 1.5 des conclusions du rapport du gouvernement, les Procureurs généraux ont désigné tant au sein des cinq parquets généraux que des 27 parquets du pays, un magistrat de liaison chargé de traiter les cas de traite d'êtres humains et d'assurer les contacts avec les centres d'accueil spécialisés.

2.2. *Circulaire van 21 februari 1997 omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel*

Op 21 februari 1997 werd in het *Belgisch Staatsblad* een circulaire gepubliceerd van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Tewerkstelling en Arbeid en de minister van Sociale Zaken. Deze circulaire is gericht aan de Dienst Vreemdelingenzaken, de parketten, de politiediensten en de inspectie van de sociale wetten en van de sociale inspectie. Die richtlijn geeft toelichting inzake de nadere regels voor de praktische tenuitvoerlegging van de circulaire van 7 juli 1994 betreffende de afgifte van verblijfsvergunningen en arbeidsvergunningen (arbeidskaarten) aan vreemdelingen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

De circulaire preciseert de bepalingen die de slachtoffers de mogelijkheid bieden wettelijk in het land te verblijven in het raam van de gerechtelijke procedures tegen de exploitanten.

De circulaire herinnert tot slot aan het volgende : « om de opvang en de begeleiding van slachtoffers van mensenhandel mogelijk te maken erkent en financiert de overheid in elk gewest een gespecialiseerd opvangcentrum : de vzw « Payoke » in Vlaanderen (Antwerpen), de vzw « Pag-asa » in het Brussels Gewest en de vzw « Surjya » voor het Waals Gewest (Luik).

Die centra staan in voor de sociaal-psychologische begeleiding van de slachtoffers en bieden juridische ondersteuning aan de slachtoffers die hun belangen wensen te verdedigen in een gerechtelijke procedure. Deze drie centra zijn (...) ook bevoegd om de verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel aan te vragen. ».

Ten slotte bepaalt de circulaire de « dynamische samenwerking tussen de onthaalcentra, de politiediensten, de inspectiediensten, de Dienst Vreemdelingenzaken en het gerecht ».

2.3. *Officiële erkenning van verenigingen om in rechte te mogen optreden*

Le Mouvement du Nid was de enige vereniging die overeenkomstig artikel 11, § 5, van de wet van 13 april 1995 bij koninklijk besluit officieel was erkend om in rechte op te treden inzake mensenhandel en met name om zich burgerlijke partij te stellen.

Onlangs werd een besluit betreffende de vzw « Payoke » ter ondertekening aan de Koning voorgelegd. Het zou normaliter eerstdaags moeten worden bekendgemaakt.

De procedure is nog aan de gang voor de twee andere verenigingen. In verband met de vzw « Pag-asa » is het advies van de procureur-generaal van Brussel bij de diensten van de minister toegekomen, maar ze wachten nog op het advies van de procureur-generaal van Luik betreffende de vzw « Surjya ».

2.2. *Circulaire du 21 février 1997 concernant l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains*

Une circulaire publiée au *Moniteur belge* le 21 février 1997 et émanant des Ministres de la Justice, de l'Intérieur, de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales adressée à l'Office des étrangers, aux parquets, aux services de police et aux services de l'inspection des lois sociales et de l'inspection sociale est venue expliciter les modalités d'application pratique de la circulaire du 7 juillet 1994 concernant la délivrance de titres de séjour et des autorisations d'occupation (permis de travail) à des étrangers victimes de la traite des êtres humains.

La circulaire précise les dispositions permettant aux victimes de séjourner légalement dans le pays dans le cadre des procédures judiciaires contre les exploitants.

Elle rappelle qu'afin de « pouvoir assurer un accueil et un accompagnement adéquats des victimes de la traite des êtres humains, les autorités ont agréé et financent un centre d'accueil spécialisé dans chaque région : l'ASBL « Payoke » pour la Flandre (Anvers), l'ASBL « Pag-asa » pour la région de Bruxelles-Capitale et l'ASBL « Surjya » pour la Région wallonne (Liège).

Ces centres assurent un accompagnement psychosocial des victimes et offrent une aide juridique aux victimes qui souhaitent défendre leurs intérêts dans le cadre de la procédure judiciaire. Ils sont également habilités à introduire une demande de permis de séjour en faveur des victimes. ».

Enfin, la circulaire définit les modes de collaboration dynamique entre les centres d'accueil, les services de police, les services d'inspection, l'Office des étrangers et la justice.

2.3. *Agrégation d'associations pour ester en justice*

Le Mouvement du Nid était la seule association agréée par arrêté royal en application de l'article 11, § 5 de la loi du 13 avril 1995 pour ester en justice dans les affaires de traite des êtres humains et donc, notamment, pour se constituer partie civile.

Un arrêté a été récemment soumis à la signature du Roi concernant l'ASBL Payoke. Il devrait normalement être publié prochainement.

La procédure suit son cours pour les deux autres associations. Pour l'ASBL Pag-asa, l'avis du Procureur général de Bruxelles est parvenu à mon administration. Celle-ci attend encore l'avis du Procureur général de Liège concernant l'ASBL Surjya.

2.4. *Toepassing van artikel 6 betreffende de mogelijkheid van een « bijzondere verbeurdverklaring »*

In zijn brief van 4 maart 1997 heeft de minister de voorzitter van het College van procureurs-generaal verzocht de parketten te wijzen op hun bevoegdheid inzake de toepassing van artikel 6 van de wet (het nieuwe artikel 382*bis* van het Strafwetboek), om de mensenhandel te bestrijden. Dat artikel maakt bijzondere verbeurdverklaring mogelijk, « zelfs wanneer de zaken waarop zij betrekking heeft, niet het eigendom van de veroordeelde zijn ».

2.5. *Interdepartementale cel ter bestrijding van de mensenhandel*

De interdepartementale cel werd opgericht bij koninklijk besluit van 16 juni 1995 (artikel 5). Deze cel heeft op 9 november 1995, 22 april 1996 en 19 december 1996 vergaderd.

De cel heeft sterk meegewerkt aan de redactie van de circulaire van 21 februari 1997 inzake bijstand aan slachtoffers.

De cel heeft tijdens haar laatste vergadering van 19 december 1996 beslist werkgroepen op te richten, met als respectieve taak :

- 1) voorbereiding van de methodologie voor het volgende verslag van de regering;
- 2) meer systematische en gecoördineerde controles in de risico-sectoren voor mensenhandel;
- 3) behoeftencontrole inzake retroactiviteit en de nadere regels hiervan;
- 4) contacten met opvangcentra die zijn gespecialiseerd in bijstand en begeleiding.

2.6. *Coördinatievergaderingen*

De coördinatievergaderingen met de overheden die zijn belast met de bestrijding van de mensenhandelfilières (de laatste vergadering ging door op 11 oktober 1996) blijken uiterst interessant te zijn. Niet alleen kunnen de gevoerde acties worden geëvalueerd en kan de balans worden gemaakt van de geprogrammeerde of geplande acties, het wordt met die vergaderingen ook mogelijk na te gaan hoe het fenomeen mensenhandel en de door de mensenhandelaars aangewende procédés evolueren.

Die vergaderingen dragen zeker bij tot een betere samenwerking met alle betrokken overheden.

IV. **De internationale samenwerking versterken**

België heeft tijdens zijn voorzitterschap van de Europese Unie in 1993 aanbevelingen ingediend die gericht waren op diplomatieke en politieke samenwerking in het kader van de strijd tegen de mensenhandel.

Zo kwamen er steeds meer verbindungsofficieren, belast met de centralisatie van de informatie over

2.4. *Application de l'article 6 concernant la possibilité d'une confiscation spéciale*

Par lettre du 4 mars 1997, le Ministre a demandé au président du Collège des Procureurs généraux que ceux-ci attirent l'attention des parquets de leur ressort sur l'arme que peut constituer dans la lutte contre la traite, l'application de l'article 6 de la loi (article 382*bis nouveau* du Code pénal) qui permet la confiscation spéciale même si la propriété des choses sur lesquelles elle porte n'appartient pas au condamné.

2.5. *Cellule interdépartementale de lutte contre la traite des êtres humains*

La cellule interdépartementale créée par arrêté royal du 16 juin 1995 (article 5) s'est réunie les 9 novembre 1995, 22 avril 1996 et 19 décembre 1996.

Cette cellule a largement contribué à la rédaction de la circulaire du 21 février 1997 sur l'assistance aux victimes.

Lors de la dernière réunion, le 19 décembre 1996, la cellule a décidé de mettre en place des groupes de travail qui auront pour missions respectives de :

- 1) préparer la méthodologie du prochain rapport du gouvernement;
- 2) d'envisager des contrôles plus systématiques et coordonnés des secteurs à risque pour la traite des êtres humains;
- 3) d'examiner les besoins en termes de rétroaction et les modalités de celui-ci;
- 4) de rencontrer les centres d'accueil spécialisés pour l'aide et l'accompagnement.

2.6. *Réunions de coordination*

Les réunions de coordination des autorités chargées de mener les actions de lutte contre les filières de traite des êtres humains dont la dernière s'est tenue le 11 octobre 1996 s'avèrent particulièrement intéressantes car elle permettent, d'une part, d'évaluer les actions menées et de faire le point des actions programmées ou envisagées, et d'autre part, de suivre l'évolution du phénomène de la traite et des procédés utilisés par les trafiquants.

Elles contribuent certainement à une meilleure collaboration de toutes les autorités concernées.

IV. **Action au niveau international**

Lors de sa présidence de l'Union européenne en 1993, la Belgique avait déposé des recommandations centrées sur la coopération policière et diplomatique dans le cadre de la lutte contre la traite.

C'est ainsi que le nombre des officiers de liaison chargés de centraliser les informations sur les infrac-

misdrijven die binnen of buiten de grenzen van de Unie zijn begaan.

Voorts is er het Europolverdrag, die streeft naar een efficiënte samenwerking tussen de politiediensten van de lidstaten van de Europese Unie, ook via het uitwisselen van gegevens van persoonlijke aard. In dat verband heeft ons land er voor gezorgd dat de strijd tegen de mensenhandel alsook tegen het seksueel misbruik van kinderen, vanaf het begin zou beschouwd worden als één van de belangrijkste taken van Europol.

Tijdens het tweede semester van 1996 heeft ons land vier gemeenschappelijke acties voorgesteld. Een gemeenschappelijke actie verplicht de regeringen van de lidstaten om de maatregelen te nemen die onder hun bevoegdheid vallen en om bij hun respectieve parlementen teksten in te dienen met de verplichtingen die onder de bevoegdheid van de wetgevende macht vallen.

De eerste gemeenschappelijke actie werd samen met het Ierse voorzitterschap ingediend. Bedoeling is het mandaat van de Europese Drugsunit (EDU) in Den Haag, die thans inzake drugs, clandestiene immigratie of nucleaire smokkel gegevens van niet-persoonlijke aard moet behandelen, ook bevoegd te maken voor de bestrijding van de mensenhandel, het seksuele misbruik van kinderen inbegrepen.

Zo zal men in de EDU in Den Haag beschikken over een gespecialiseerd repertorium ter zake waarop indien nodig snel een beroep zal kunnen worden gedaan

De tweede gemeenschappelijke actie beoogt de samenstelling van een systematische lijst van gespecialiseerde centra inzake operationele, wetenschappelijke en technische politie waarover de lidstaten van de Europese Unie beschikken om de strijd aan te binden met het seksuele misbruik van kinderen.

De derde gemeenschappelijke actie is gericht op het aanwenden van het budget van de derde pijler om onderzoek, studies, stages en uitwisselingen te financieren ten voordele van personen die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen de mensenhandel en het seksueel misbruik van kinderen. Het gaat hier om rechters, procureurs, politiemensen, overheidsambtenaren, overheidsdiensten voor preventie en bestrijding van die fenomenen, slachtofferbijstand of behandeling van de daders.

In het kader van dit programma, « Stop » genaamd, werden door de minister van Justitie twee projecten voorgesteld. Het eerste beoogt de verwezenlijking van een studie over de opportuniteit en de haalbaarheid van een Europese gegevensbank inzake verdwenen minderjarigen, minderjarigen die het slachtoffer werden van mensenhandel en het seksuele misbruik van kinderen. Het tweede project betreft het voorkomen van recidivisme. Het beoogt de verwezenlijking van een studie over de stand van zaken inzake de gespecialiseerde en gestructureerde opvang van seksuele delinquenten in de Europese Unie. Op die manier wil men te weten komen of in de verschillende landen een soortgelijke methodologie

tions commises à l'intérieur ou hors des frontières de l'Union n'a cessé de croître.

Par ailleurs, dans le cadre de la Convention Europol qui vise à donner la possibilité aux services de police des pays membres de l'Union européenne de coopérer efficacement, y compris via l'échange de données à caractère personnel, notre pays a veillé à ce que l'on insère, dès le début, dans les tâches prioritaires d'Europol, la lutte contre la traite des êtres humains, en ce compris l'exploitation sexuelle des enfants.

Dans le courant du second semestre 1996, notre pays a introduit quatre actions communes. Une action commune impose aux gouvernements des Etats membres de prendre les mesures qui relèvent de leur compétence et de déposer devant leurs parlements respectifs les textes traduisant les obligations qui relèveraient du pouvoir législatif.

La première action commune, déposée en commun avec la présidence irlandaise, vise à étendre à la lutte contre la traite des êtres humains en ce compris l'exploitation sexuelle des enfants, le mandat de l'unité drogues européenne (UDE) située à La Haye et qui traite actuellement de données non personnelles dans des domaines comme la drogue, l'immigration clandestine ou le trafic nucléaire.

A l'UDE de La Haye, l'on disposera ainsi d'un répertoire spécialisé en la matière permettant qu'il y soit recouru rapidement en cas de nécessité.

La deuxième action vise à dresser une liste systématique des centres d'excellence dont les pays membres de l'Union européenne disposent en matière de police opérationnelle, scientifique et technique pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants.

La troisième action commune vise à utiliser le budget du troisième pilier pour financer un certain nombre de recherches, d'études, de stages, et d'échanges destinés aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, c'est-à-dire les juges, procureurs, policiers, fonctionnaires publics, services publics de prévention et de lutte contre les phénomènes, d'assistance aux victimes ou de traitement des auteurs.

Dans le cadre de ce programme appelé « Stop », deux projets ont été introduits par le Ministère de la Justice, le premier vise à réaliser une étude sur l'opportunité et la faisabilité d'une banque de données au niveau européen concernant les mineurs disparus, les mineurs victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des enfants et les auteurs des infractions sexuelles dont sont victimes les mineurs. Le second concerne la prévention de la récidive. Il vise la réalisation d'une étude établissant un état de la situation au sein de l'Union européenne de la prise en charge spécialisée et structurée des délinquants sexuels dans le but de vérifier s'il existe un tronc commun méthodologique entre les

wordt toegepast; tevens wil men de richting voor de toekomst aangeven.

Eind 1997 zullen de resultaten van deze studies worden bekendgemaakt. De minister zal dan nagaan welke concrete maatregelen moeten worden genomen om een en ander concreet gestalte te geven. Deze studies zullen voor 60 %, dit is 7 250 000 frank, worden gesubsidieerd door het « Stop »-budget van de Europese Unie.

De vierde gemeenschappelijke actie, die het moeilijkst te verwezenlijken is, werd op 24 februari 1997 goedgekeurd. Het betreft de strafrechtelijke gelijk-schakeling van de strafbaarstellingen binnen de Europese Unie, om de strafrechtelijke en politieke samenwerking doeltreffender te maken.

Er is namelijk gebleken dat het seksuele misbruik van kinderen het voorwerp uitmaakt van uiteenlopende strafbaarstellingen, zowel binnen de lidstaten van de Europese Unie als erbuiten. De dubbele doelstelling inzake deze gelijk-schakeling is uit te zoeken in hoeverre de Europese lidstaten bereid zijn de strafbaarstelling van seksueel misbruik van kinderen te harmoniseren en de eis van dubbele strafbaarstelling van de feiten, zowel in het land van de vervolging als in het land waar de feiten werden gepleegd, af te schaffen.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Vanpoucke vraagt meer bijzonderheden over de justitiehuzen.

Mevrouw Schüttringer maakt zich zorgen over wat er met de slachtoffers gebeurt die naar hun land van herkomst worden teruggezonden. Ze vindt het ook jammer dat de opvangcentra — die een essentiële rol spelen in de bestrijding van de mensenhandel — bij teveel verschillende instanties moeten aankloppen om subsidies te ontvangen. Kan dit niet geharmoniseerd worden? Hoe staat de minister tegenover het lakse optreden van de Luxemburgse overheid?

Mevrouw Dejonghe wijst op het belang, ook reeds onderstreept door de Eerste minister, van het beeld van de vrouw. In dat verband stelt zij zich vragen over het uitblijven van vervolgingen op grond van artikel 380*quater* van het Strafwetboek ten opzichte van borden waarop bijvoorbeeld « Nieuwe meisjes ! » staat. Spreekster vraagt of in de aangekondigde hervormingen de minderjarigen zullen worden ingedeeld bij de zogenaamde « kwetsbare categorieën »? Beschikt de dienst voor Strafrechtelijk Beleid over een eenvormig evaluatie-rooster om de cijfers en constatering-terzake vergelijkbaar te maken? Zijn er tenminste eenvormige rapporten? Zijn de cijfers voor 1996 reeds gekend? Hoeveel inrichtingen werden gesloten? Hoeveel bijzondere verbeurdverklaringen werden uitgesproken?

De heer Lano verzoekt om een timing die een jaar of achttien maanden zou vooruitkijken en niet alleen registreren wat in het verleden is gebeurd. Hij vraagt zich ook af of het niet beter zou zijn alle commis-

différents pays et, par ailleurs, de formuler des orientations pour l'avenir.

Lorsque les résultats de ces études seront connus vers la fin de 1997, j'examinerai les mesures concrètes à prendre pour les traduire dans la réalité. Ces études seront subsidiées à concurrence de 60 %, soit 7 250 000 francs par le budget « Stop » de l'Union européenne.

La quatrième action commune, la plus difficile à mettre en oeuvre, a été adoptée le 24 février 1997. Elle concerne l'harmonisation pénale des incriminations au sein de l'Union européenne afin d'améliorer l'efficacité de la coopération judiciaire pénale et policière.

Il est en effet apparu que l'exploitation sexuelle des enfants faisait l'objet d'incriminations diverses au sein des Etats membres de l'Union, mais aussi dans les pays tiers. Le double objectif sous l'angle de l'harmonisation est d'examiner dans quelle mesure les pays de l'Union européenne sont d'accord d'harmoniser l'incrimination de l'exploitation sexuelle des enfants et de supprimer l'exigence de double incrimination des faits dans le pays de poursuite et dans celui où ils ont été commis.

Questions et observations des membres

M. Vanpoucke demande des précisions sur les maisons de justice.

Mme Schüttringer se préoccupe du sort des victimes qui sont renvoyées dans leur pays d'origine. Elle regrette également que les centres d'accueil — qui jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la traite des êtres humains — doivent s'adresser à de trop nombreuses instances pour recevoir des subsides. Ne faudrait-il pas procéder à une harmonisation? Que pense le ministre de l'attitude laxiste des autorités luxembourgeoises?

Mme Dejonghe attire l'attention sur l'importance, déjà soulignée par le premier ministre, de l'image de la femme. A ce propos, elle se pose des questions sur le fait que l'on n'intente pas de poursuites sur base de l'article 380*quater* du Code pénal lorsque des panneaux annoncent, par exemple, l'arrivée de « nouvelles filles »! L'intervenante demande si, dans le cadre des réformes annoncées, les mineurs seront répertoriés parmi les « catégories vulnérables »? Le service de la politique criminelle dispose-t-il d'une grille d'évaluation uniforme pour comparer les chiffres et constatations en la matière? Y a-t-il au moins des rapports uniformes? Les chiffres de 1996 sont-ils déjà connus? Combien d'établissements ont été fermés? Combien y a-t-il eu de confiscations spéciales?

M. Lano demande que l'on établisse un planning prospectif portant sur les douze ou dix-huit mois à venir et ne se contentant pas d'enregistrer les faits du passé. Il se demande s'il ne vaudrait pas mieux

sies — Dutroux, Bende van Nijvel en mensenhandel — tot één enkele om te vormen.

De heer Roose vraagt of de minister concrete aanwijzingen heeft over een verslechtering van de toestand in de mensenhandel, zoals door zijn collega van Binnenlandse Zaken werd gesuggereerd. Wat is de stand van zaken in de dossiers die werden aangelegd? Wordt er niet teveel geseponeerd? Wie waakt over de coherentie van het beleid inzake opsporing en vervolging? Wat is in deze materie de rol van de nationale magistraat? De universiteit van Luik maakt, luidens de minister, een analyse over het familiestrafrecht. Kan hierover een stand van zaken worden meegedeeld?

De minister antwoordt als volgt op de verschillende vragen van de leden.

Over de justitiehuisen

Deze huizen moeten buiten het gerechtsgebouw vooral de zogeheten parajustitiële diensten groeperen: dat zijn alle diensten, op welk niveau ook, hetzij openbaar of particulier, die met justitie te maken hebben doch niet rechtstreeks zaken behandelen die door een rechtbank beoordeeld moeten worden. De personen die hier tewerkgesteld worden voorlopig justitie-assistenten genoemd. De kerngedachte is de bruggen tussen de partijen, die vóór de rechtbank onvermijdelijk oog in oog met mekaar samen te staan, opnieuw te herstellen. Dit is vooral in het familiestrafrecht een levensnoodzaak. Deze huizen moeten herkenbare plaatsen zijn. In het kader van de mensenhandel, zouden ze een loopbrug kunnen vormen naar de opvangcentra toe.

Over de sociale dimensie na terugkeer

De sociale inspectie heeft terzake een belangrijke rol te vervullen. In elk arrondissement is een centrum van hulp aan slachtoffers. Ook in de politiediensten zijn sociale assistenten werkzaam. De dienst Vreemdelingenzaken zou moeten uitzoeken hoe de terugkeer naar eigen land van slachtoffers van de mensenhandel kan verlopen. Eens deze laatsten ons grondgebied hebben verlaten, is de overheid eigenlijk niet meer bevoegd. Het wordt dan een diplomatieke kwestie.

Over de coördinatie met de regio's

De coördinatie met de regio's verloopt niet vlot. Niettemin zijn er geen vragen van opvangcentra gericht tot het departement Justitie.

Over de toepassing van artikel 380quater

De minister is bereid een brief te richten aan de procureurs-generaal om de opmerking van mevrouw Dejonghe inzake de niet-toepassing van dit artikel kracht bij te zetten.

fusionner toutes les commissions — Dutroux, auteurs du Brabant et traite des êtres humains — en une seule commission.

M. Roose demande si le ministre est en possession d'éléments concrets indiquant si la situation s'est aggravée en ce qui concerne la traite des êtres humains, ainsi l'a suggéré son collègue de l'Intérieur. Où en sont les dossiers qui ont été constitués? Ne classe-t-on pas trop de dossiers? Qui veille à la cohérence de la politique en matière de recherches et de poursuites? Quel est, dans cette matière, le rôle du magistrat national? Le ministre a indiqué que l'université de Liège effectuait une étude sur le droit pénal familial. Le ministre pourrait-il fournir des précisions sur l'état d'avancement de cette étude?

Le ministre répond comme suit aux différentes questions des membres.

En ce qui concerne les maisons de justice

Ces maisons doivent principalement regrouper, outre le palais de justice, les services parajudiciaires, c'est-à-dire tous les services, à quelque niveau que ce soit, publics ou privés, qui sont en rapport avec la justice mais ne traitent pas directement d'affaires qui doivent être appréciées par un tribunal. Les personnes employées dans ces services sont provisoirement appelées assistants de justice. L'idée maîtresse est de rétablir les ponts entre les parties, qui se retrouvent inévitablement face à face au tribunal. C'est surtout une nécessité absolue dans le droit pénal de la famille. Ces maisons doivent être reconnaissables. Dans le cadre de la traite des êtres humains, elles pourraient constituer une passerelle vers les centres d'accueil.

En ce qui concerne la dimension sociale après le retour

L'Inspection sociale a un rôle important à jouer à ce niveau. Il y a, dans chaque arrondissement, un centre d'aide aux victimes. L'Office des étrangers devrait examiner comment pourrait se dérouler le retour des victimes de la traite des êtres humains dans leur pays d'origine. Une fois que ces dernières ont quitté notre territoire, les autorités ne sont en fait plus compétentes. Il s'agit alors d'un problème diplomatique.

En ce qui concerne la coordination avec les régions

La coordination avec les régions n'est pas facile. Les centres d'accueil ne posent pourtant aucune question au département de la Justice.

En ce qui concerne l'application de l'article 380quater

Le ministre est disposé à adresser une lettre aux procureurs généraux afin d'appuyer l'observation de Mme Dejonghe en ce qui concerne la non-application de cet article.

Over de minderjarigen als aparte categorie

Dit onderwerp maakt, in het licht van de wetgeving van 1980, deel uit van het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de universiteit van Luik. De minister heeft er geen bezwaar tegen dat leden van het onderzoeksteam door de commissie worden gehoord over de voortgang van hun werk.

Over de invoering van vergelijkbare evaluatiesystemen

Men beschikt slechts over cijfers tot eind juni 1996. Eerst moet het jaar rond zijn alvorens tot evaluatie over te gaan. De dienst Strafrechtelijk Beleid moet inderdaad een vergelijkbaar evaluatieschema ontwikkelen op basis van de concrete ervaringen van de parketten. Mensenhandel zal hiervan slechts één aspect zijn. Alle vormen van criminaliteit moeten worden geïntegreerd.

Over de eventuele toename van de mensenhandel

De minister is geterroriseerd door de toename van de seksuele delinquentie, doch beschikt niet over aanwijzingen dat de mensenhandel als zodanig zou zijn toegenomen. De Ministerraad van 30 augustus 1996 heeft reeds een groep deskundigen aangesteld om het fenomeen geweld onder de loep te nemen. Op 5 maart 1997 is een interministeriële conferentie van het kind opgestart, waar alle beleidsniveaus bij betrokken zijn. Een pluridisciplinaire ploeg trekt trouwens de stortvloed van getuigenissen van de jongste maanden na. Het enige wat vaststaat zijn de alarmerende cijfers vanuit Luxemburg.

Over het lakse optreden van de Luxemburgse overheid

De minister heeft hierover met zijn collega Fischbach een briefwisseling gevoerd. Op 17 februari 1997 schrijft de minister dat zijn aandacht werd gevestigd op het groot aantal cabaretartiesten dat, met een visum korte duurtijd (maximum drie maanden), in Luxemburgse nachtclubs de revue passeert. Er zouden quota zijn afgesproken met impresario's. Een derde van deze zogenaamde artiesten onderhoudt echter, zo blijkt uit controles, banden met het prostitutiemilieu in België.

Op 28 februari 1997 antwoordt de Luxemburgse minister van Justitie dat hijzelf het systeem van de quota heeft ingevoerd om de visumaanvragen terzake tot een minimum te beperken. Hij betwist dat het aantal cabaretartiesten stijgt, maar erkent dat het aantal prostituees stijgende is. Hij citeert het geval van Zairese vrouwen die met de trein naar Luxemburg reizen en 's anderendaags naar België terugkeren. Een groot aantal Ecuadoranen werd eveneens gecontroleerd, zodat hij de Benelux-instanties heeft gevraagd een visumverplichting te overwegen. Op

En ce qui concerne les mineurs en tant que catégorie distincte

Conformément à la législation de 1980, cette question fait partie de l'enquête menée par l'université de Liège. Le ministre ne voit aucun inconvénient à ce que les membres de l'équipe d'enquête soient entendus par la commission sur l'état d'avancement de leurs travaux.

En ce qui concerne l'introduction de systèmes d'évaluation comparables

On ne dispose que de chiffres jusqu'à fin juin 1996. Il faut attendre de disposer des chiffres relatifs à l'ensemble de l'année avant de pouvoir procéder à une évaluation. Le Service de la politique criminelle doit effectivement élaborer un système d'évaluation comparable sur la base des expériences concrètes des parquets, système dont la traite des êtres humains ne constituera qu'un aspect. Toutes les formes de criminalité doivent être intégrées.

En ce qui concerne la progression éventuelle de la traite des êtres humains

Le ministre est horrifié par l'accroissement de la délinquance sexuelle, mais il ne dispose d'aucun élément indiquant que la traite des êtres humains, en tant que telle, aurait progressé. Le conseil des ministres du 30 août 1996 a déjà désigné un groupe d'experts chargés d'étudier le phénomène de la violence. Une conférence interministérielle sur l'enfance, associant l'ensemble des niveaux de pouvoir, a été lancée le 5 mars 1997. Une équipe pluridisciplinaire examine du reste le flot de témoignages enregistrés au cours des derniers mois. La seule certitude concerne les chiffres alarmants en provenance de Luxembourg.

En ce qui concerne l'attitude laxiste des autorités luxembourgeoises

Le ministre a échangé une correspondance à ce propos avec son collègue Fischbach. Le 17 février 1997, le ministre écrit qu'il a été frappé par le grand nombre d'artistes de cabaret qui possèdent un visa de courte durée (trois mois au maximum) et se produisent dans les boîtes de nuit luxembourgeoises. Des quotas auraient été convenus avec les impresarios. Il ressort cependant de contrôles qu'un tiers de ces prétendus artistes entretient des rapports avec le milieu de la prostitution en Belgique.

Le 28 février 1997, le ministre de la Justice luxembourgeois répond qu'il a lui-même introduit le système des quotas afin de réduire les demandes de visas à un minimum. S'il conteste que le nombre d'artistes de cabaret augmente, il admet toutefois que le nombre de prostituées est en hausse. Il cite le cas de Zaïroises qui se rendent en train à Luxembourg pour rentrer le lendemain en Belgique. Un grand nombre d'Équatoriens ont également été contrôlés, de telle sorte qu'il a demandé aux instances du Benelux d'envisager d'imposer un visa. Sur le plan policier, les

politieel vlak werden in januari 1996 overigens de namen van de contactpersonen van de artiesten uitgewisseld.

Over de rol van de nationale magistraat ter zake

Deze vraag kadert in de vraag naar wie waakt over de coherentie tussen het opsporings- en het vervolgingsbeleid. Dit is de taak van het College van Procureurs-generaal bij het opstellen van hun jaarlijks verslag. Bij koninklijk besluit moet nog gespecificeerd worden welke procureur-generaal specifiek met de problematiek van de mensenhandel zal worden belast. Het is mogelijk, als beleidsondersteunende activiteit, het fenomeen mensenhandel door een of ander parket-generaal te laten opvolgen. De nationale magistraat wordt louter ingeschakeld bij operationele activiteiten.

Over het leggen van prioriteiten en de fusie van commissies

De minister onderstreept dat reeds heel wat werd gerealiseerd en dat de problematiek van de mensenhandel, na de inwerkingtreding van de wet van 13 april 1995, thans als het ware meegeniet van het hele pakket maatregelen dat in het verlengde van de affaire-Dutroux genomen is. De minister is van oordeel dat de commissie voor de Justitie alles zou moeten centraliseren. Toch is volgens hem het beleid coherent.

Wat de timing betreft, vindt de minister het belangrijker in te gaan op hetgeen reeds gedaan dan op hetgeen nog gedaan moet of zal worden. De prioriteiten staan vast : er is de oprichting van het Fonds voor de slachtoffers, van het College van procureurs-generaal, de hervorming van de strafrechtspleging, de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbank (om naderhand in de Senaat te worden behandeld) en van de Hoge Raad voor de Justitie, om externe controle op de justitie mogelijk te maken. Voorts is er de hervorming van de benoemingswijze van de magistraten, die van de werking van de politiediensten en — *last but not least* — die van de administratie van de justitie ingevolgd al deze hervormingen.

4. Hoorzitting met de minister van Arbeid en Tewerkstelling, belast met het gelijke-kansenbeleid tussen mannen en vrouwen

De rol van de minister in deze problematiek bevindt zich op twee terreinen.

1. Gelijke kansen

In het kader van meer dan 10 jaar gelijke-kansenbeleid heeft de minister steeds speciale aandacht gehad voor de problematiek van fysiek en seksueel geweld tegen vrouwen. Binnen dit domein heeft zij een aantal initiatieven genomen kaderend in de strijd tegen mensenhandel.

noms des contacts des artistes ont du reste été échangés en janvier 1996.

Le rôle du magistrat national en la matière

Cette question ressortit à la détermination de l'instance chargée d'assurer la cohérence entre la politique de recherche et la politique des poursuites. Cette tâche incombe au Collège des procureurs généraux au moment de l'élaboration de son rapport annuel. Un arrêté royal doit encore préciser quel procureur général sera chargé spécifiquement de la problématique de la traite des êtres humains. On pourrait prévoir, pour aider à l'élaboration de la politique en ce domaine, que l'un ou l'autre parquet général assure le suivi du phénomène de la traite des êtres humains. Le magistrat national n'intervient que pour des activités opérationnelles.

L'établissement de priorités et la fusion de commissions

Le ministre souligne que les réalisations sont déjà nombreuses et que le problème de la traite des êtres humains bénéficie aussi à l'heure actuelle, après l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995, du train de mesures qui ont été prises dans le prolongement de l'affaire Dutroux. Le ministre estime que la commission de la Justice devrait tout centraliser. Il estime néanmoins que la politique mise en œuvre est cohérente.

En ce qui concerne le calendrier, le ministre estime qu'il est plus important de s'attacher à ce qui a déjà été fait, plutôt qu'à ce qui doit encore être fait ou sera fait. Les priorités sont établies : institution du Fonds d'aide aux victimes et du Collège des procureurs généraux, réforme de la procédure pénale, création du tribunal d'application des peines (à examiner ultérieurement par le Sénat) et du Conseil supérieur de la Justice, afin de permettre un contrôle externe sur la justice. Il y a ensuite la réforme du mode de nomination des magistrats, du fonctionnement des services de police et — *last but not least* — de l'administration de la justice à la suite de toutes ces réformes.

4. Audition de la ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la politique d'égalité des chances entre hommes et femmes

Le rôle de la ministre dans cette problématique se situe à deux niveaux.

1. L'égalité des chances

Dans le cadre de la politique pour l'égalité des chances, qui est mise en œuvre depuis plus de dix ans, la ministre a toujours accordé une attention particulière à la question des violences physiques et sexuelles dont les femmes sont victimes. Sur ce plan, elle a pris un certain nombre d'initiatives qui s'inscrivent dans la lutte contre la traite des êtres humains.

1) In samenwerking met het Rijksarchief werd een tentoonstelling georganiseerd (24 oktober 1995 — 20 januari 1996) met als titel « Van badhuis tot eroscentrum » om het grote publiek te sensibiliseren. Deze tentoonstelling had tot doel aan te tonen hoe het hedendaagse fenomeen « prostitutie » en « mensenhandel » zich hebben ontwikkeld.

2) Inzake opvang van slachtoffers van fysiek en seksueel geweld heeft de minister sinds 1992 een ondersteuningsbeleid gevoerd naar politieke diensten. Commissariaten en rijkswachbrigades worden financieel ondersteund wanneer zij een lokaal inrichten waar slachtoffers van fysiek en seksueel geweld (waaronder slachtoffers van mensenhandel) opgevangen kunnen worden in een kalme en waardige sfeer. Zo zijn er 80 bij de politie en een gelijk aantal bij de rijkswacht.

Hiernaast werd een opleiding voor politiemensen voorzien inzake specifieke opvang- en verhoorteknieken. In deze cursus wordt ook speciaal aandacht besteed aan de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Hiervoor werd langs Nederlandstalige zijde samengewerkt met mensen van Payoke.

Algemeen moet ook vermeld worden dat beeldvorming van vrouwen in deze belangrijk is. In 1994 gaf de minister de opdracht aan de UIA (Prof. Magda Michielsens) instrumenten uit te werken met als doel de media- en reclamewereld attent te maken op het belang van beeldvorming. Resultaat was een brochure, een informaticaprogramma met een autoregulerende gedragscode en een video.

Deze campagne was gericht naar verschillende doelgroepen

1. grote publiek — vrouwenorganisaties — scholen (video)
2. beeldmakers — opleidingen voor beeldmakers (brochure en diskette).

Uit contacten met professor Michielsens blijkt dat dit materiaal nog veel gebruikt wordt. Over de impact van het materiaal werd nog geen onderzoek gedaan.

In het verlengde van deze campagne ligt het ontstaan (na een studiedag in Antwerpen in november 1996) van ZORRA (Zien, Opsporen en Reageren op Reclame en Advertenties). Dit is een meldpunt kaderend in UIA — Vrouwenstudies — waarop het publiek kan reageren bij ergernis met betrekking tot reclame). Dit meldpunt beschikt ook over een website op Internet.

Probleem is dat deze materie zich in feite situeert op het bevoegdheidsdomein van de Gemeenschappen.

1) Une exposition intitulée « Des étuves aux eros-centers » a été organisée (du 24 octobre 1995 au 20 janvier 1996) en collaboration avec les Archives de l'Etat, afin de sensibiliser le grand public. Cette exposition avait pour but de montrer comment les phénomènes contemporains de la « prostitution » et de la « traite des êtres humains » se sont développés.

2) En ce qui concerne l'accueil des victimes de violences physiques et sexuelles, la ministre applique une politique de soutien des services de police depuis 1992. Les commissariats et les brigades de gendarmerie bénéficient d'une aide financière lorsqu'ils aménagent un local qui leur permet d'accueillir les victimes de violences physiques et sexuelles (dont les victimes de la traite des êtres humains) dans un cadre apaisant et digne. C'est ainsi que quatre-vingts locaux de ce type ont été aménagés par les services de police et autant par la gendarmerie.

On a en outre prévu, à l'intention des policiers, une formation en matière de techniques d'accueil et d'audition spécifiques, formation qui accorde également une attention particulière à l'accueil des victimes de la traite des êtres humaines. Du côté néerlandophone, cette formation est dispensée en collaboration avec Payoke.

D'une manière générale, il y a également lieu de mentionner que l'image que l'on se fait de la femme est importante en l'espèce. En 1994, la ministre a chargé l'UIA (prof. Magda Michielsens) d'élaborer des instruments en vue d'attirer l'attention du monde des médias et de la publicité sur l'importance de l'image que l'on se fait des femmes. Il en a résulté une brochure, une campagne d'information comprenant un code de conduite autorégulateur et une cassette vidéo.

Cette campagne visait différents groupes cibles :

1. grand public — organisations féminines — écoles (vidéo)
2. créateurs d'images — formations pour créateurs d'images (brochure et disquette).

Il ressort des contacts avec le professeur Michielsens que ce matériel est encore fréquemment utilisé. On n'a pas encore réalisé d'étude sur son impact.

La création de ZORRA (Zien, Opsporen en Reageren op Reclame en Advertenties) se situe dans le prolongement de cette campagne (après une journée d'étude à Anvers en novembre 1996). Il s'agit d'un point de contact s'inscrivant dans le cadre d'UIA — Vrouwenstudies, auprès duquel le public peut réagir s'il a des récriminations à formuler en matière de publicité). Ce point de contact dispose également d'un site Internet.

Le problème est que cette matière relève en fait des compétences des communautés.

2. Tewerkstelling

Vanuit de tewerkstelling zijn er twee invalshoeken van waaruit Tewerkstelling en Arbeid betrokken is bij de strijd tegen de mensenhandel. Enerzijds is er de reglementering inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en anderzijds het optreden van de inspectie van de sociale wetten.

Wat betreft de reglementering inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers dient eraan herinnerd te worden dat de federale overheid bevoegd is voor de aanpassingen aan de wetgeving en de Gewesten voor de dossierbehandeling, dat wil zeggen de eigenlijke uitreiking van de arbeidsvergunningen en kaarten.

In het kader van deze wetgeving zijn er in nauwe samenwerking met de Gewesten twee maatregelen uitgewerkt in de strijd tegen de mensenhandel, namelijk een verstrenging van de reglementering inzake de cabaretartiesten en de au-pair-jongeren.

2.1. Arbeidsvergunningen

2.1.1. Cabaretartiesten

In 1993 werd de wetgeving betreffende de toekenning van arbeidskaarten meermaals gewijzigd. Deze wijzigingen hadden betrekking op de cabaretartiesten (die als dusdanig onder de categorie van de schouwspelartiesten ressorteren).

Men had immers vastgesteld dat achter de tewerkstelling van jonge buitenlandse vrouwen als « cabaretartiest » (« karakterdanseres », stripteaseuse, ...) vaak een andere, in artistieke termen verholde werkelijkheid schuilging: de vrouwenhandel met het oog op de prostitutie.

Het werd dus duidelijk dat de criteria voor de toekenning van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor schouwspelartiesten tot misbruiken kon leiden. Anderzijds diende te worden voorkomen dat de regelgeving zou gelden voor andere categorieën van schouwspelartiesten, die niet met dit soort problemen werden geconfronteerd.

Derhalve werden verschillende categorieën van schouwspelartiesten onderscheiden :

1. de internationaal bekende schouwspelartiesten. Op grond van het koninklijk besluit van 19 mei 1995 (*Belgisch Staatsblad* van 1 juni 1995) vallen zij buiten het toepassingsgebied van de wet, in zoverre zij minder dan drie opeenvolgende maanden in België werken;

2. de schouwspelartiesten die erkend zijn in het land waar zij verblijven (koninklijk besluit van 22 februari 1993 — *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 1993), voor wie de afwijkingen op de wet blijven gelden, in zoverre zij minder dan drie opeenvolgende maanden in België werken. De belangrijkste afwijking is die welke betrekking heeft op de « arbeidsmarkt », aangezien voor de toekenning van de ver-

2. Emploi

En ce qui concerne l'aspect « emploi », le département de l'Emploi et du Travail est associé à deux titres à la lutte contre la traite des êtres humains. Il y a, d'une part, la réglementation relative à l'occupation de travailleurs étrangers et, d'autre part, l'action de l'inspection des lois sociales.

En ce qui concerne la réglementation relative à l'occupation de travailleurs étrangers, il y a lieu de rappeler que l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne les adaptations de la législation, et les régions en ce qui concerne le traitement des dossiers, c'est-à-dire la délivrance proprement dite des permis de travail et des cartes.

Dans le cadre de cette législation, deux mesures de lutte contre la traite des êtres humains ont été élaborées en étroite collaboration avec les régions, à savoir un durcissement de la réglementation relative aux artistes de cabaret et une mesure analogue concernant les jeunes au pair.

2.1. Permis de travail

2.1.1. Artistes de cabaret

En 1993, plusieurs modifications de la réglementation en matière d'octroi des permis de travail ont été opérées. Ces modifications visaient les artistes de cabaret (en tant que catégorie d'artistes de spectacle).

Il avait, en effet, été constaté que l'occupation de jeunes femmes de nationalité étrangère comme « artistes » de cabaret (« danseuses de caractère », stripteaseuse, ...) cachait souvent, derrière des termes artistiques, une autre réalité : la traite des femmes dans la prostitution.

Il devenait donc évident que les critères d'octroi des autorisations d'occupation et des permis de travail pour artistes de spectacle pouvaient mener à des abus. D'autre part, il convenait d'éviter d'atteindre d'autres catégories d'artistes de spectacle pour lesquels ce genre de problèmes ne se posaient pas.

On a, dès lors, distingué plusieurs catégories d'artistes de spectacle :

1. les artistes de spectacle réputés internationalement. Ceux-ci ont été exclus du champ d'application de la réglementation par l'arrêté royal du 19 mai 1995 (*Moniteur belge* du 1^{er} juin 1995) pour autant que leur occupation en Belgique soit inférieure à trois mois consécutifs;

2. les artistes de spectacle reconnus dans leur pays de séjour (arrêté royal du 22 février 1993 — *Moniteur belge* du 17 mars 1993) pour lesquels sont maintenues les dérogations à la réglementation pour autant que leur occupation soit inférieure à trois mois. La principale des dérogations étant celle dite « du marché de l'emploi » du fait qu'il n'est pas requis, pour l'octroi des autorisations, de vérifier s'il y a

gunningen niet moet worden nagegaan of er op de nationale arbeidsmarkt personeel beschikbaar is;

3. de overige schouwspelartiesten, met name zij die geen internationale bekendheid genieten of niet erkend zijn in het land waar zij verblijven, en de internationaal bekende schouwspelartiesten of de schouwspelartiesten die erkend zijn in het land waar zij verblijven maar die langer dan drie opeenvolgende maanden in België werken. Voor deze categorie van schouwspelartiesten blijft de gewone wetgeving van toepassing : onderzoek van de arbeidsmarkt, geneeskundig getuigschrift, arbeidsovereenkomst ...;

4. de cabaretartiesten, die tot een bijzondere categorie behoren, waarvoor welbepaalde regels gelden.

Een koninklijk besluit van 18 maart 1993 en een ministerieel besluit van 19 maart 1993 (beide bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 april 1993) definiëren het begrip « cabaretartiest ».

In twee andere besluiten (een koninklijk besluit en een ministerieel besluit van 19 maart 1993 — *Belgisch Staatsblad* van 15 april 1993) worden de bijzondere voorwaarden vastgelegd voor de toekenning van een arbeidskaart aan cabaretartiesten.

Die bijzondere voorwaarden zijn de volgende :

— een schriftelijke arbeidsovereenkomst (voor bedienden) met een lijst van verplichte vermeldingen. Deze overeenkomst moet bij de aanvraag voor een arbeidsvergunning worden gevoegd en dient vertaald te worden in de moedertaal van de artiest;

— wanneer het een cabaretartiest betreft, dient het gemeentebestuur de arbeidskaart in ieder geval aan de werknemer persoonlijk af te geven;

— op hetzelfde ogenblik als de arbeidskaart bezorgt het gemeentebestuur de werknemer een exemplaar van de overeenkomst, met vertaling, en een brochure met nuttige informatie over de opvang- en begeleidingsmogelijkheden voor de slachtoffers van de mensenhandel;

— de arbeidsvergunning wordt enkel afgegeven op voorwaarde dat de in België gelegen woonplaats van de cabaretartiest zich in een ander gebouw bevindt dan dat van de arbeidsplaats.

Voornoemde maatregelen hebben blijkbaar het gewenste effect gesorteerd. Volgens de gewesten vermindert het aantal aanvragen voor arbeidsvergunningen voor cabaretartiesten sterk.

2.1.2. Au-pair-jongeren

Aangezien men een sterke onverklaarbare stijging van het aantal aanvragen voor het bekomen van een arbeidsvergunning voor au-pair-jongeren vaststelde, hebben wij deze problematiek nader onderzocht. Hieruit bleek dat heel wat au-pair-jongeren naar hier werden gehaald als spotgoedkope dienstboden. Daarbij kwam er van de eigenlijke bedoeling van de au-pair-regeling, namelijk taalkundige en culturele verrijking, weinig of niets in huis. Daarom heeft de

du personnel disponible sur le marché national de l'emploi;

3. les autres artistes de spectacle, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas réputés internationalement ou reconnus dans leur pays de séjour, ainsi que les artistes de spectacle de réputation internationale ou reconnus dans leur pays de séjour mais occupés plus de trois mois consécutifs en Belgique. Pour cette catégorie d'artistes de spectacle, la réglementation habituelle reste d'application : enquête du marché de l'emploi, certificat médical, contrat de travail ...;

4. les artistes de cabaret qui constituent une catégorie particulière pour lesquelles des règles spécifiques sont instaurées.

Par un arrêté royal du 18 mars 1993 et un arrêté ministériel du 19 mars 1993 (tous deux publiés au *Moniteur belge* du 15 avril 1993), une définition est donnée de l'artiste de cabaret.

Deux autres arrêtés (un arrêté royal et un arrêté ministériel du 19 mars 1993 — *Moniteur belge* du 15 avril 1993) déterminent des conditions particulières à l'octroi du permis de travail pour les artistes de cabaret.

Ces conditions spécifiques sont :

— un contrat de travail écrit (d'employé) avec une liste de mentions obligatoire. Ce contrat doit être joint à la demande d'autorisation d'occupation et traduit dans la langue maternelle de l'artiste;

— délivrance du permis de travail en mains propres au travailleur par l'administration communale, dans tous les cas, lorsqu'il s'agit d'un artiste de cabaret;

— en même temps que le permis, l'administration communale remet au travailleur un exemplaire du contrat avec sa traduction et une brochure contenant des informations utiles sur les possibilités d'accueil et d'accompagnement des victimes de la traite des personnes;

— l'autorisation n'est délivrée qu'à la condition que le lieu de résidence de l'artiste de cabaret en Belgique soit situé dans un immeuble autre que celui de son lieu de travail.

Il apparaît que les mesures précitées ont obtenu l'effet désiré. Selon les Régions, les demandes d'autorisation d'occupation pour artistes de cabaret sont en forte baisse.

2.1.2. Jeunes au pair

Etant donné la forte augmentation — inexplicable — du nombre de demandes de permis de travail pour des jeunes au pair, nous avons examiné ce problème de plus près. Il est apparu que nombre de jeunes au pair avaient été amenés dans notre pays pour y travailler comme employé de maison pour un salaire dérisoire. L'objectif proprement dit du système au pair, à savoir l'enrichissement linguistique et culturel, n'était guère réalisé. C'est la raison pour

minister hierover advies gevraagd aan de Adviesraad Buitenlandse Arbeidskrachten.

De Adviesraad heeft over deze materie advies uitgebracht op 13 april 1994 en op 7 maart 1997.

Concreet waren er twee mogelijkheden — ofwel werd de mogelijkheid om een arbeidsvergunning te bekomen afgeschaft voor au-pair-jongeren, ofwel werd deze mogelijkheid behouden maar zou geprobeerd worden tot een veel striktere reglementering te komen. Er werd gekozen voor deze laatste oplossing. Het voorstel voor de nieuwe reglementering werd wel afgestemd op wat er internationaal gebeurt voor au-pair-jongeren. In dit licht werden zowel de Franse, de Duitse en de Nederlandse wetgeving terzake bestudeerd om onze wetgeving aan te passen. Bovendien werd ook rekening gehouden met het Europees akkoord van 24 november 1969 van de Raad van Europa inzake plaatsing op « au pair » basis.

De bedoeling is de au-pair-regeling terug te brengen tot haar essentie, dit wil zeggen « het vervolmaken van de taalkennis en het verruimen van de algemene ontwikkeling van de au-pair-jongeren door een betere kennis van het land van verblijf door deelname aan het gezinsleven van het gastgezin. De au-pair-jongere mag enkel lichte dagelijkse huishoudelijke taken verrichten in ruil voor kost en inwonen. ».

Om dit te bereiken werd gezocht naar een oplossing waarbij een reeks bijkomende voorwaarden worden opgelegd om een arbeidsvergunning voor een au-pair-jongere te kunnen bekomen.

Deze bijkomende voorwaarden strekken ertoe dat de doelstelling van de « au pair »-regeling effectief wordt nageleefd.

Zo worden als bijkomende voorwaarden voorzien :

- de leeftijdscategorie wordt beperkt van nu 16 tot 30 jaar naar 18 tot 22 jaar;

- men moet een diploma HSO hebben;

- men moet beschikken over een basiskennis van één van de gewesttalen;

- men moet hier ingeschreven zijn in een taalcursus; regelmatig zal nagegaan worden of deze personen de lessen effectief volgen;

- een vertaling van de Belgische wetgeving inzake au pair en van de overeenkomst met het gastgezin moet in zijn moedertaal aan de jongere bezorgd worden;

- de licht huishoudelijke taken in het gastgezin mogen niet meer bedragen dan 4 uur per dag en 20 uur per week;

- 1 vrije dag per week;

- een aparte kamer bij het gastgezin en vrije toegang tot de woning.

— ...

Bij niet naleving van deze en andere voorwaarden zal de au pair als dienstbode beschouwd worden.

laquelle le ministre a demandé à ce sujet l'avis du Conseil consultatif de la main d'œuvre d'origine étrangère.

Ce Conseil consultatif a rendu un avis sur cette matière le 13 avril 1994 et le 7 mars 1997.

Concrètement, il y avait deux possibilités : ou bien la possibilité d'obtenir un permis de travail pour des jeunes au pair était supprimée, ou bien cette possibilité était maintenue, mais on tenterait d'élaborer une réglementation beaucoup plus stricte. On a opté pour cette dernière solution. La proposition contenant la nouvelle réglementation a tenu compte de l'évolution de la situation au niveau international en ce qui concerne les jeunes au pair. A cet effet, on a examiné les législations française, allemande et néerlandaise en la matière avant d'adapter notre législation. On a par ailleurs aussi tenu compte de l'accord européen du 24 novembre 1969 du Conseil de l'Europe relatif au placement dans le cadre du système « au pair ».

Le but est de ramener le système au pair à son essence, c'est-à-dire « perfectionner les connaissances linguistiques et élargir la culture générale des jeunes au pair par une meilleure connaissance du pays de séjour, grâce à la participation à la vie de la famille d'accueil. Le jeune au pair ne peut effectuer que des tâches ménagères légères en échange de sa nourriture et de son hébergement. ».

Pour atteindre ce résultat, une solution a été recherchée en imposant une série de conditions supplémentaires à l'obtention d'un permis de travail pour un jeune au pair.

Ces conditions supplémentaires visent au respect effectif de la réglementation applicable aux jeunes « au pair ».

C'est ainsi que les conditions supplémentaires suivantes ont été prévues :

- la catégorie d'âge, actuellement de 16 à 30 ans, est ramenée de 18 à 22 ans;

- il faut être titulaire d'un diplôme du cycle supérieur de l'enseignement secondaire;

- il faut avoir une connaissance de base d'une des langues de la région;

- il faut être inscrit à un cours de langue en Belgique; la fréquentation effective des cours sera vérifiée régulièrement;

- une traduction dans sa langue maternelle de la législation belge sur le travail au pair et de la convention conclue avec la famille d'accueil doit être fournie au jeune;

- les travaux ménagers légers prestés dans la famille d'accueil ne peuvent représenter plus de 4 heures par jour et 20 heures par semaine;

- il est octroyé un jour de congé par semaine;

- le jeune doit disposer d'une chambre séparée dans la famille d'accueil et d'un libre accès à l'habitation;

— ...

En cas d'inobservation notamment de ces conditions, le jeune au pair sera considéré comme un travailleur domestique.

Er dient wel op gewezen te worden dat in de huidige stand van de reglementering waarin deze strenge voorwaarden nog niet voorkomen er systematisch in ieder dossier onderzoek gebeurt door de Inspectiediensten van de gewesten alvorens door de Dienst Migratie van het betrokken gewest er al dan niet een arbeidsvergunning wordt afgeleverd. Dit om te voorkomen dat sommigen van deze jongeren in de prostitutie of in andere onaanvaardbare situaties zouden terechtkomen.

2.2. De inspectie van de sociale wetten

Hiernaast blijft de rol van de inspectie van sociale wetten in de strijd tegen mensenhandel in zijn geheel belangrijk.

Het fenomeen mensenhandel beperkt zich niet tot de prostitutie. Ook andere vormen van misbruik en exploitatie van personen die zich dikwijls in een precarie situatie bevinden valt onder het begrip mensenhandel.

Uit het eerste rapport inzake mensenhandel van het Centrum en uit de wet van 13 april 1995 kan afgeleid worden dat men spreekt van mensenhandel wanneer volgende zaken aanwezig zijn :

- exploitatie van mensen uit minder ontwikkelde landen die hun levensomstandigheden wensen te verbeteren;
- het uitvoeren van dwang onder enige vorm ten opzichte van deze personen;
- het misbruik maken van de bijzonder kwetsbare positie waarin de vreemdeling zich bevindt (administratief, lichamelijk of geestelijk);
- de bedoeling van de tussenpersonen om snel belangrijke winsten te realiseren.

In het kader van de naleving van wetgevingen die door de Inspectie van sociale wetten worden gecontroleerd, dient daarbij bijzondere aandacht te gaan naar overtredingen inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Daarbij kunnen overtredingen vastgesteld worden in volgende gevallen :

- de tewerkstelling van de buitenlandse werknemer zonder verblijfs- en arbeidsvergunning;
- de tewerkstelling van een buitenlandse werknemer die wél een geldige verblijfsvergunning heeft, maar waarvoor de werkgever geen arbeidsvergunning bekomen heeft;
- al wie voormelde buitenlanders België laat of helpt binnenkomen;
- al wie voormelde buitenlanders tegen betaling belooft een betrekking te zoeken of te bezorgen of daarvoor een betaling aanneemt;
- al wie als tussenpersoon optreedt tussen voormelde buitenlanders en werkgevers en/of overheden anderzijds en daarbij deze laatsten op een of andere wijze misleidt.

De Inspectie voor Sociale Wetten heeft in 1996 679 onregelmatigheden vastgesteld (waaronder in 544 een Pro justitia werd opgesteld) bij tewerkstel-

Il faut toutefois souligner que dans l'état actuel de la réglementation, dans laquelle ces conditions plus strictes n'apparaissent pas encore, les services d'inspection des régions procèdent à un examen systématique de chaque dossier avant la délivrance ou le refus d'un permis de travail par le service d'immigration de la région concernée. Ceci pour éviter que certains de ces jeunes n'échouent dans la prostitution ou dans d'autres situations inadmissibles.

2.2. L'inspection des lois sociales

Le rôle de l'inspection des lois sociales dans la lutte contre la traite des êtres humains garde en outre toute son importance.

Le phénomène de la traite des êtres humains ne se limite pas à la prostitution. D'autres formes d'abus et d'exploitation de personnes qui se trouvent souvent en situation précaire relèvent également de la traite des êtres humains.

On peut déduire du premier rapport rédigé par le Centre au sujet de la traite des êtres humains ainsi que de la loi du 13 avril 1995 qu'il y a traite des êtres humains dans les cas suivants :

- exploitation de personnes provenant des pays les moins développés et qui désirent améliorer leurs conditions de vie;
- utilisation de menaces, sous quelque forme que ce soit, à l'égard de ces personnes;
- abus de la position particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger (sur le plan administratif, physique ou mental);
- volonté de l'intermédiaire de réaliser rapidement des gains importants.

Pour ce qui est du respect des législations, contrôlé par l'Inspection des lois sociales, une attention particulière doit être accordée aux infractions en matière d'occupation de travailleurs étrangers. Des infractions peuvent être constatées dans les cas suivants :

- occupation d'un travailleur étranger qui ne possède pas de permis de séjour ni de permis de travail;
- occupation d'un travailleur étranger qui possède un permis de séjour, mais pour lequel l'employeur n'a pas obtenu d'autorisation d'occupation;
- toute personne qui laisse entrer les étrangers précités en Belgique ou les aide à entrer en Belgique;
- toute personne qui, contre paiement, promet aux étrangers précités de leur chercher ou de leur fournir un emploi ou qui accepte un paiement à cette fin;
- toute personne qui agit en tant qu'intermédiaire entre les étrangers précités et des employeurs et/ou des autorités et les trompe de quelque façon que ce soit.

En 1996, l'Inspection des lois sociales a constaté 679 irrégularités (et dressé un Pro justitia dans 544 cas) dans le domaine de l'occupation de tra-

ling van buitenlandse werknemers. Men moet hier ook in ogenschouw nemen dat het vaak bij ontmaskering is van clandestiene werknemers dat men gegevens ontdekt die relevant zijn in het kader van de strijd tegen mensenhandel.

Voor de periode 1993 tot en met 1996 zijn de cijfers van de controles van de Inspectie voor Sociale wetten de volgende : In 1993 werden 1 419 overtredingen vastgesteld waarbij 2 278 werknemers betrokken waren. In 1996 bedroegen deze cijfers respectievelijk 679 en 961, terwijl het aantal optredens hetzelfde is gebleven.

Momenteel wordt nagegaan hoe voor de toekomst de statistieken kunnen worden verfijnd zodat de gevallen van mensenhandel afzonderlijk kunnen weergegeven worden in de cijfers, wat nu nog niet mogelijk is.

Tot slot enkele voorbeelden :

1. Wallonië

In december 1996 werd in Charleroi een inval gedaan in een Oosters restaurant. Bij deze controle bleken een aantal werknemers niet over een arbeidsvergunning noch verblijfsvergunning te beschikken. Bij nader onderzoek bleek dat de betrokkenen in een circuit van restaurants werden « gebruikt ».

De betrokkenen werden ter beschikking gesteld van de Dienst Vreemdelingenzaken.

Zeer recent werd bij een controle in een Chinees restaurant door onze inspectiediensten een Chinees meisje ontdekt dat sinds 1991 werkt in het betrokken restaurant. Zij was toen 14 jaar. Zij was illegaal in het land. Haar identiteitspapieren werden bijgehouden door de werkgever. Het loon werd naar China overgemaakt.

2. Vlaanderen

Zeer recent kan verwezen worden naar de vaststelling dat bij een tuinder in Limburg tientallen Sikhs die onwettig in het land verbleven in erbarmelijke omstandigheden moesten wonen en werken in het bedrijf.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Lano wijst erop dat de au-pair-regeling, zoals door de minister uiteengezet, hoe dan ook niet afdwingbaar is in diplomatieke kringen. Hij plaatst ook vraagtekens bij de draagwijdte van het afschrikkingseffect van de controles door de sociale inspectie. Spreker heeft de indruk dat deze controles selectief gebeuren en slechts effectief worden uitgevoerd waar men op voorhand weet niet achter het net te zullen vissen.

Mevrouw Schüttringer vraagt of de minister een evaluatie heeft gemaakt van haar reclamecampagnes ter verbetering van het imago van de vrouw. Zij

vailleurs étrangers. Il ne faut pas non plus perdre de vue que c'est souvent lorsqu'on découvre des travailleurs clandestins que l'on met la main sur des données importantes pour la lutte contre la traite des êtres humains.

Entre 1993 et 1996, les résultats des contrôles effectués par l'Inspection des lois sociales évolué comme suit : en 1993, 1 419 infractions impliquant 2 278 travailleurs ont été constatées; en 1996, ces chiffres sont tombés respectivement à 679 et 961, alors que le nombre de contrôles est demeuré constant.

On étudie actuellement les moyens d'affiner les statistiques de manière à pouvoir isoler les cas de traite d'êtres humains, ce qui n'est pas encore possible actuellement.

Quelques exemples pour conclure :

1. En Wallonie

En décembre 1996, une descente a été effectuée dans un restaurant oriental de Charleroi. Ce contrôle a permis de constater qu'un certain nombre de personnes travaillant dans ce restaurant ne disposaient ni d'un permis de travail ni d'un titre de séjour. L'enquête a révélé que les intéressés étaient « utilisés » par un réseau de restaurants.

Ces personnes ont été mises à la disposition de l'Office des étrangers.

Très récemment, les services d'inspection ont, lors du contrôle d'un restaurant chinois, découvert une jeune fille chinoise qui travaillait dans ce restaurant depuis 1991, année de ses 14 ans. Elle était en séjour illégal dans le pays. Ses papiers d'identité étaient gardés par son employeur et son salaire était transféré en Chine.

2. En Flandre

On peut citer le cas très récent d'un maraîcher limbourgeois chez qui on a découvert des dizaines de Sikhs en séjour illégal qui devaient loger et travailler dans des conditions déplorables.

Questions et observations des membres

M. Lano souligne qu'il est de toute façon impossible d'obtenir que les milieux diplomatiques respectent la réglementation régissant le travail au pair, telle qu'elle a été exposée par la ministre. Il se demande également dans quelle mesure les contrôles effectués par l'Inspection sociale ont réellement un effet dissuasif. L'intervenant a l'impression que ces contrôles sont opérés de façon sélective et qu'ils n'ont réellement lieu que lorsqu'on est sûr que le résultat sera négatif.

Mme Schüttringer demande si la ministre a évalué l'impact de ses campagnes de publicité visant à améliorer l'image de la femme. Elle constate en effet que

constateert immers dat de reclame die dagelijks wordt verspreid vol vrouwonterende stereotypen zit en vraagt zich af hoe hierop de meest efficiënte wijze tegen gereageerd kan worden. Tenslotte heeft spreekster bedenkingen bij het te gedetailleerd beschrijven van de activiteiten van jongeren die « au-pair » naar België komen.

De heer Roose vraagt of de door de minister genoemde coördinatie tussen de sociale inspectie, de politie en de justitie, wel zo vlot verloopt. Hij heeft immers de indruk dat de sociale inspectie vaak buiten de lopende zaken wordt gehouden.

Antwoorden van de minister

De minister deelt mee dat de top van de sociale inspectie, het hoegenaamd niet eens is met het verslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen dat de sociale inspectie hekelt wegens gebrek aan initiatief.

Wat de au-pair-regeling betreft, is de minister niet bereid als enig Europees land de afschaffing van het systeem, louter omwille van het bestaan van misbruiken, voor te stellen. Het is helaas zo dat niet alles gecontroleerd kan worden. De minister vreest bovendien dat zelfs au-pair-uitwisselingen tussen Vlaanderen en Wallonië dan onmogelijk worden. Daarom stelt ze een striktere reglementering voorop. 98,9 % van de au-pair-jongeren zijn vrouwen : moet daaruit worden afgeleid dat deze laatsten alleen in staat zijn, benevens het aanleren van de taal, ook de huishouding te verzorgen ?

De minister is op de hoogte van misbruiken in diplomatieke kringen, vooral met Indiërs en Filipijnen.

De sociale inspectie, die uit vier afdelingen bestaat (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Rijksdienst voor Arbeidvoorziening, Inspectie van de Arbeidswetten en Inspectie van de Sociale Wetten), valt slechts gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de minister. De opgelegde boetes zijn thans te hoog en worden uiteindelijk niet bevestigd door het gerecht, dat sociaal-economische misdrijven een lagere prioriteit toekent. Het voordeel van administratieve boetes is dat ze onmiddellijk kunnen worden geïnd. Maar ze moeten ook billijk zijn.

De heer Lano voegt hieraan toe dat transacties bovendien retroactief kunnen worden opgelegd.

De minister deelt mee dat 28 % hiervan regularisaties betreffen, 22 % waarschuwingen en 50 % processen-verbaal die betrekking hebben op vreemde werknemers.

De minister geeft toe dat de respons op een campagne moeilijk te meten is. Ze kan alleen ingeschat worden op basis van het aantal oproepen. Zelf schrijft de minister ook wel eens naar het Raadgevend comité voor eerlijke reclame, maar ze vreest dat het een averechts effect heeft en de gewraakte recla-

la publicité qui est diffusée quotidiennement foisonne de stéréotypes dégradants pour la femme et elle se demande comment réagir à cette situation le plus efficacement possible. Enfin, l'intervenante émet des critiques en ce qui concerne la description par trop détaillée des activités des jeunes qui viennent en Belgique pour travailler au pair.

M. Roose demande si la coordination entre l'Inspection sociale, la police et la justice se déroule réellement aussi bien que ne le laissent supposer les propos élogieux tenus par la ministre. L'intervenant a en effet l'impression que l'Inspection sociale est souvent écartée des affaires courantes.

Réponses de la ministre

La ministre précise que les dirigeants de l'Inspection sociale ne sont absolument pas d'accord avec le rapport du centre pour l'égalité des chances, lequel reproche à l'Inspection sociale de manquer d'initiative.

En ce qui concerne la réglementation du travail au pair, la ministre ne souhaite pas que la Belgique se singularise par rapport aux autres pays européens et propose l'abolition du système, simplement parce qu'il y a des abus. Il est malheureusement impossible de tout contrôler. La ministre craint en outre que même les échanges au pair entre la Flandre et la Wallonie ne deviennent impossibles. C'est pourquoi elle propose de renforcer la réglementation. Elle souligne par ailleurs que 98,9 % des jeunes travaillant au pair sont des jeunes filles : doit-on en conclure qu'à part l'apprentissage d'une langue, ces dernières ne sont capables que de s'occuper du ménage ?

La ministre est au courant des abus qui se commettent dans les milieux diplomatiques et qui touchent particulièrement les Indiens et les Philippins.

L'Inspection sociale, qui se compose de quatre départements (l'office national de sécurité sociale, l'office national de l'emploi, l'inspection des lois sur le travail et l'inspection des lois sociales), ne relève qu'en partie de la compétence de la ministre. Les amendes imposées sont actuellement trop élevées et ne sont finalement pas confirmées par la justice qui ne considère pas les infractions socio-économiques comme une priorité absolue. L'avantage des amendes administratives est qu'elles peuvent être perçues immédiatement. Mais elle doivent également être équitables.

M. Lano ajoute que des transactions peuvent en outre être imposées rétroactivement.

La ministre précise que 28 % de ces transactions sont des régularisations, 22 % des avertissements et 50 % des procès-verbaux qui concernent des travailleurs étrangers.

La ministre reconnaît qu'il est difficile d'évaluer les réactions à une campagne. On ne peut que se baser sur le nombre d'appels. La ministre écrit aussi parfois au jury d'éthique publicitaire, mais elle craint que ses lettres ne produisent finalement un effet inverse à celui recherché en plaçant la publicité atta-

me nog meer in de kijker plaatst. Zonder economische sancties zal de seksistische en seksueel getinte reclame blijven bestaan. De minister maakt de vergelijking met de campagnes inzake ongewenste intimiteiten : in het begin was het nieuws, naderhand bleek het zelfs geen vermelding meer waard.

Mevrouw Dejonghe constateert dat het bord « Nieuwe meisjes » op de weg Leuven-Diest werd vervangen door een bord met de vermelding « Nieuw personeel ». Ze kondigt aan dat ze de politiecommissarissen hierover zal aanschrijven en deelt mee dat op de weg Mechelen-Antwerpen hetzelfde kan worden vastgesteld.

De minister stelt dat de wetgeving helaas niet waterdicht is en maakt de vergelijking met de verplichting om advertenties zowel tot vrouwen als tot mannen te richten : nochtans kan de werkgever uiteindelijk niet verplicht worden een vrouw aan te werven omdat ze vrouw is, of een al oudere werknemer omdat hij al ouder is.

Mevrouw Schüttringer wenst meer te vernemen over de Europese Ministerraad in Den Haag.

De minister onderstreept dat de Europese definitie louter is toegespitst op de vrouwenhandel en dan nog gepaard aan seksuele uitbuiting. De minister omschrijft het resultaat van deze Europese Ministerraad als eerder pover. Er moet meer preventie en coördinatie komen in de opsporing (via Europol), in de samenwerking (via een netwerk van NGO's) en in de opvang van slachtoffers. Voor Nederland — daarin gevolgd door andere lidstaten, met uitzondering van België en Frankrijk — moet er een apart statuut voor de prostituee komen.

Mevrouw Schüttringer vraagt of over dit laatste punt een debat zal worden gehouden.

De minister merkt op dat de meningen tussen de opvangcentra onderling zeer verdeeld zijn. Voor de enen is een statuut onontbeerlijk, terwijl voor de anderen een eind moet worden gemaakt aan de prostitutie zelf. Als men thans uit de prostitutie treedt rijzen dermate onoverkomelijke sociale en fiscale problemen, dat terugkeer naar het milieu het onvermijdelijk gevolg is. De minister werkt dan ook aan een reïntegratieregeling terzake.

HOOFDSTUK 4

Acties op politieel vlak

1. Centrale cel mensenhandel van de rijkswacht

Kolonel Allaert, die reeds bij de oprichting in 1992 van de centrale cel mensenhandel binnen het Centraal Bureau van Opsporingen van de rijkswacht betrokken was, schetst de methodologie die wordt

quée sous le feu des projecteurs. En l'absence de sanctions économiques, les publicités sexistes et à connotation sexuelle continueront à exister. La ministre établit une comparaison avec les campagnes relatives au harcèlement sexuel : au début, c'était nouveau, puis on n'en a même plus parlé.

Mme Dejonghe constate que le panneau mentionnant l'arrivée de nouvelles filles placé sur la route Louvain-Diest a été remplacé par un panneau annonçant l'arrivée de personnel nouveau. L'intervenante annonce qu'elle écrira aux commissaires de police concernés à ce sujet et précise que l'on peut voir la même chose sur la route Malines-Anvers.

La ministre déclare que la législation n'est malheureusement pas infaillible et établit un parallèle avec l'obligation de faire en sorte que les offres d'emploi s'adressent tant aux femmes qu'aux hommes : on ne peut cependant obliger l'employeur à engager une femme parce que c'est une femme, ou une personne plus âgée parce qu'elle est plus âgée.

Mme Schüttringer demande des précisions sur le Conseil européen de ministres qui s'est tenu à La Haye.

La ministre souligne que la définition européenne est entièrement axée sur la traite des femmes, lorsque celle-ci s'accompagne d'exploitation sexuelle. La ministre considère que ce conseil européen de ministres a eu des résultats plutôt décevants. Il faut davantage de prévention et de coordination au niveau des recherches (par le truchement d'Europol), de la coopération (par le biais d'un réseau d'ONG) et de l'accueil des victimes. Les Pays-Bas — suivis en cela par d'autres Etats membres, à l'exception de la Belgique et de la France, — considèrent qu'il faut un statut distinct pour les prostituées.

Mme Schüttringer demande si un débat sera organisé sur ce dernier point.

La ministre observe que les centres d'accueil sont très partagés sur ce point. Les uns pensent qu'un statut est indispensable, tandis que les autres considèrent qu'il faut mettre fin à la prostitution. A l'heure actuelle, les filles qui souhaitent se sortir de la prostitution rencontrent tellement de difficultés d'ordre social et fiscal qu'elles finissent toujours par ressembler dans ce milieu. C'est la raison pour laquelle la ministre est en train de préparer des mesures visant à faciliter la réintégration d'anciennes prostituées.

CHAPITRE 4

Actions au niveau policier

1. Cellule centrale « Traite des êtres humains » de la gendarmerie

Le colonel Allaert, qui a été associé à la constitution, en 1992, de la cellule centrale « traite des êtres humains » au sein du Bureau central de recherches de la gendarmerie, expose la méthode suivie pour

gehanteerd bij de analyse van het fenomeen mensenhandel.

a. Het tekenen van de frontlijnen

Het gaat erom het fenomeen in kaart te brengen. De informatie is tot dusver nog te fragmentair. Vele stukjes van de puzzel mankeren nog. Bovendien is het een sector van de misdaad waar voortdurend verschuivingen plaats vinden.

Het werk van de cel begint eigenlijk in het buitenland, met het identificeren van de risicopopulaties, die de potentiële slachtoffers van de mensenhandel bevatten.

Dit is de eerste frontlijn. De cel heeft terzake een adviesfunctie naar de departementen Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking toe.

De tweede frontlijn wordt gevormd door de Schengen-ruimte. Als men eenmaal de grens van deze ruimte heeft overschreden, zal het verschijnsel zich immers vroeg of laat in België voordoen.

De mensenhandel bestrijkt een hele waaier, gaande van de exploitatie van goedkope arbeidskrachten tot het versjacheren van organen. Behoren ook tot deze sfeer : de kinder- en vrouwenhandel en de vaak hiermee gepaard gaande gedwongen seksuele exploitatie.

Bij deze laatste categorie wordt nog eens het onderscheid gemaakt tussen seksuele exploitatie van volwassenen en de per definitie gedwongen exploitatie van minderjarigen.

b. Het misbruiken van de verblijfstitels

Er werden een achttal wettelijke middelen geïdentificeerd, die door de mensenzwendelaars worden misbruikt om hun slachtoffers een verblijfsvergunning te verschaffen.

Deze zijn :

1. het schijnhuwelijk, in het buitenland en daarna wettelijk overgeschreven, of in België zelf voltrokken door een ambtenaar van de burgerlijke stand;
2. de gezinshereniging, met vaak vervalste geboorte- en gezinsattesten, die vrij gemakkelijk verkrijgbaar zijn in een aantal landen van herkomst;

3. de adoptie, zowel van goedkope huisarbeiders als van kinderen die seksueel geëxploiteerd zullen worden;

4. de studie, waarbij de inschrijving in een aantal malafide scholen louter dient om een verblijfsvergunning te krijgen;

5. het au-pair-systeem, waarbij weinig aan studie en des te meer aan exploitatie wordt gedaan;

6. uitwisselingsprogramma's, waarbij hele groepen jongeren onder een dekmantel naar België worden gehaald;

7. asiel, waarbij de afgewezen asielzoekers in de illegaliteit verdwijnen en daar het slachtoffer worden van mensenhandel;

analyser le phénomène de la traite des êtres humains.

a. La fixation des lignes de front

Il s'agit de dresser un inventaire du phénomène. Les informations dont on dispose jusqu'à présent sont trop fragmentaires. De nombreuses pièces du puzzle font encore défaut. Il s'agit en outre d'un secteur de la criminalité en évolution permanente.

Le travail de la cellule commence en fait à l'étranger, par l'identification des populations à risques, dans lesquelles se trouvent les victimes potentielles de la traite des êtres humains.

Il s'agit là de la première ligne de front. La cellule a en la matière une fonction consultative à l'égard des départements des Affaires étrangères et de la Coopération au développement.

La deuxième ligne de front est constituée par l'espace Schengen. Une fois franchie la limite de cet espace, le phénomène se manifestera en effet tôt ou tard en Belgique.

La traite des êtres humains recouvre tout un éventail d'activités, allant de l'exploitation d'une main d'œuvre à bon marché au trafic d'organes. Relèvent également de cette sphère d'activités : la traite des enfants et des femmes et l'exploitation sexuelle forcée, qui y est souvent liée.

En ce qui concerne cette dernière catégorie, une distinction est encore faite entre l'exploitation sexuelle d'adultes et l'exploitation de mineurs d'âge, qui est par définition forcée.

b. L'usage abusif des titres de séjour

Huit moyens légaux, dont abusent ceux qui se livrent à la traite des êtres humains en vue de fournir à leurs victimes un permis de séjour, ont été identifiés.

Ce sont :

1. le mariage blanc, contracté à l'étranger et transcrit légalement par la suite, ou célébré en Belgique même, par un officier de l'état civil;

2. le regroupement familial, avec des actes de naissance et des attestations familiales souvent falsifiés, que l'on peut obtenir très facilement dans certains pays d'origine;

3. l'adoption, tant de gens de maisons bon marché que d'enfants qui seront exploités sexuellement;

4. les études, pour lesquelles l'inscription dans une série d'écoles peu scrupuleuses ne sert qu'à obtenir un permis de séjour;

5. le système au pair, où il est fort peu question d'études et beaucoup plus d'exploitation;

6. des programmes d'échanges, grâce auxquels des groupes entiers de jeunes sont amenés en Belgique sous couverture;

7. l'asile, les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée disparaissant dans l'illégalité et devenant des victimes de la traite des êtres humains;

8. toerisme, waarbij het de aanvrager louter te doen is in België binnen te geraken, rechtstreeks of via een ander land van de Schengen-ruimte.

Maandelijks wordt een analyse gemaakt van hoeveel visa door welke ambassades worden verstrekt.

c. Het identificeren van de kweekvijvers

De potentiële slachtoffers, eens ze via een oneigenlijk visum in België zijn aanbeland, komen terecht in verschillende milieus waar de mensenzwendelaars als het ware uit putten : hiertoe behoren de au-pair-meisjes, modellen en zogeheten karakterdanseressen, deelnemers aan vakantiekampen en aan activiteiten van jeugdclubs alsook geadopteerde kinderen en zelfs wezen en gehandicapten (voor volwassenen met oneerbare bedoelingen die misbruik maken van de aldus naar België gelokte jongeren en kinderen), aanstaande gehuwden (soms gaat dit gepaard met het misdrijf van bigamie), asielzoekers, illegalen van alle slag en zelfs toeristen die in een val werden gelokt. Ook behoren hiertoe sommige categorieën van huispersoneel, bijvoorbeeld in diplomatieke kringen die van onschendbaarheid genieten.

d. Het analyseren van de circuits

Wat de circuits van de mensenhandel betreft, wordt het onderscheid gemaakt tussen :

- d.1. de slachtoffergroep (aanbod);
- d.2. de criminele organisatie (tussen vraag en aanbod);
- d.3. de clientèle (vraag).

d.1 De slachtoffergroep

(zie hoger)

d.2 De criminele organisatie

Meestal beschikken deze organisaties, die uit weinig mensen zijn samengesteld maar wel een gans netwerk van contacten hebben opgezet, over een wetelijke dekmantel. Het gaat hier om : impresario's, pooiers, ronselaars, transporteurs, escort- en huwelijksbureaus. Hier kunnen ook sommige agentschappen voor artistiek tijdverdrijf bij worden gerekend.

Om een criminele organisatie te detecteren, wordt het aanbod geanalyseerd in de gewone pers : vier jaar geleden werden 128 aankondigingen gedetecteerd die openlijk of onder bedekte termen zeer jonge kinderen aanboden. Vaak wordt hier met telefoonnummers gewerkt. Bij die telefoonnummers horen rechtspersonen en bij deze rechtspersonen fysieke personen, meestal maar een handvol.

8. le tourisme, sous couvert duquel les demandeurs cherchent à entrer en Belgique, directement ou via un autre pays que l'espace Schengen.

Tous les mois, le nombre de visas et la localisation des ambassades qui les ont accordés sont soumis à une analyse.

c. L'identification des « viviers »

Les victimes potentielles, une fois arrivées en Belgique à l'aide d'un pseudo-visa, aboutissent dans des milieux différents, dans lesquels les trafiquants d'êtres humains « puisent ». Parmi ces victimes, on trouve des filles au pair, des mannequins et des danseuses de cabaret, des participants à des camps de vacances et à des activités de clubs de jeunes ainsi que des enfants adoptés et même des orphelins et des handicapés (pour des adultes ayant des intentions obscènes qui abusent des jeunes et des enfants attirés de cette manière en Belgique), des personnes promises au mariage (avec, dans certains cas, infraction de bigamie), des demandeurs d'asile, des illégaux en tous genres et même des touristes qui ont été piégés. On retrouve aussi certaines catégories de personnel domestique, par exemple dans les milieux diplomatiques qui bénéficient de l'immunité.

d. L'analyse des circuits

En ce qui concerne les circuits de la traite des êtres humains, une distinction est faite entre :

- d.1. le groupe des victimes (offre);
- d.2. l'organisation criminelle (entre demande et offre);
- d.3. la clientèle (demande).

d.1. Le groupe des victimes

(voir *supra*)

d.2. L'organisation criminelle

Ces organisations, qui ne comptent qu'un nombre restreint de personnes mais qui se sont constitué tout un réseau de contacts, disposent généralement d'une couverture légale. Il s'agit en l'occurrence d'impresarios, de souteneurs, de recruteurs, de transporteurs, d'agences d'hôtes accompagnatrices et d'agences matrimoniales. On peut aussi compter au nombre de ces organisations certaines agences organisatrices de loisirs artistiques.

Pour détecter une organisation criminelle, on analyse l'offre dans la presse non spécialisée : il y a quatre ans, on a détecté 128 annonces qui, ouvertement ou en des termes voilés, proposaient de très jeunes enfants. Dans ce domaine, on travaille souvent avec des numéros de téléphone, qui correspondent à des personnes morales qui, elles renvoient à des personnes physiques, qui ne sont généralement qu'une poignée.

Het analyseren van het aanbod in de gespecialiseerde pers is nog toekomstmuziek.

Meer en meer maken de mensenzwendelaars evenwel ook hun aanbod kenbaar via CD-roms, op Internet of zelfs via De Post.

d.3 De clientèle

Hiertoe kan iedereen behoren. Dit betekent dat men niet, zoals voor de potentiële slachtoffers het geval is, een bepaalde populatie kan afzonderen. Niettemin bestaan op dit gebied ook risicopopulaties : militairen, zeelui, truckers, migranten en zelfs personeel van internationale organisaties, maar ook sekstoeristen, kunnen soms als zodanig worden geïdentificeerd.

Inzake pedofilie komen leraars, huispersoneel en al wie enig gezag uitoefent over kinderen in aanmerking.

De lokale bevolking is evenwel voor 90 % zélf afnemer van de mensenhandel.

In België is er vooreerst de seksindustrie : de peepshows, de kabaretten, de vitrines.

Het is evenwel moeilijk het prostitutielandschap in kaart te brengen, want de bestanden worden nergens systematisch geactualiseerd en centraal verzameld.

e. Methodes

Bij misbruik van verblijfstitels

Aan de hand van de visumformulieren wordt proactief nagegaan welke populatie welke reisweg volgt. Dit wordt in kaart gebracht, en zo kan men een aantal anomalieën signaleren.

Zo werd bijvoorbeeld vastgesteld dat, bij aanvragen uit Mali, 60 % huisvrouwen waren : ze konden in verband worden gebracht met drie bedrijven voor import en export van auto's. Dergelijke feiten worden aan de nationale magistraat gemeld. Vervolgens heeft een onderzoek plaats naar het crimineel risicodomein.

Kanseliers die vertrekken naar ambassades in risicolanden worden tijdens de kanselarijdagen met het probleem geconfronteerd.

Bij misbruik van asielaanvragen

De statistieken van het Hoog Commissariaat worden bij asielaanvragen nagegaan. De reisverhalen van afgewezen asielzoekers — waarin het onderscheid gemaakt wordt tussen stopplaatsen, grenspunten en vervoermiddelen bijvoorbeeld — kunnen worden geautomatiseerd om criminele netwerken bloot te leggen. De anonimiteit is gegarandeerd.

Wat de Cel Mensenhandel interesseert, is de onderliggende systematiek.

L'analyse de l'offre dans la presse spécialisée n'est pas encore à l'ordre du jour.

Les trafiquants font de plus en plus connaître leur offre par CD-Rom, sur Internet voire par La Poste.

d.3. La clientèle

Etant donné que n'importe qui peut être client, on ne peut pas, comme c'est le cas pour les victimes potentielles, isoler un certain type de population. On peut toutefois aussi identifier certains groupes à risque dans ce domaine, parmi lesquels on peut ranger les militaires, les marins, les routiers, les migrants et même le personnel des organismes internationaux, mais également les touristes sexuels.

En matière de pédophilie, entrent en ligne de compte les enseignants, le personnel domestique et quiconque exerce une autorité sur les enfants.

La population locale représente toutefois 90 % de la clientèle de la traite des êtres humains.

En Belgique on rencontre essentiellement l'industrie du sexe : les peep shows, les cabarets et les vitrines.

Il est toutefois difficile de dresser la carte du paysage prostitutionnel, parce que les fichiers ne sont pas systématiquement actualisés ni centralisés.

e. Méthodes

En cas d'abus en matière de titres de séjour

On vérifie de manière proactive, à l'aide des formulaires de visa, l'itinéraire suivi par telle ou telle population. On en dresse la carte et on peut ainsi signaler un certain nombre d'anomalies.

C'est ainsi qu'il a été constaté que parmi les demandes provenant du Mali, 60 % concernaient des femmes d'ouvrage : un lien a pu être établi avec trois entreprises d'import-export d'automobiles. De tels faits sont signalés au magistrat national. Une enquête est ensuite menée afin de cerner le domaine présentant des risques criminels.

Les agents des chancelleries partant dans les ambassades de pays à risque sont confrontés au problème lors des journées de chancellerie.

En cas d'abus en matière de demandes d'asile

Les statistiques du Haut commissariat sont examinées lors des demandes d'asile. Les récits de voyage des demandeurs d'asile refoulés — dans lesquels une distinction est par exemple établie entre les haltes, les franchissements de frontières et les moyens de transport — peuvent être traités par voie informatique afin de démasquer les réseaux criminels. L'anonymat est garanti.

C'est la systématique sous-jacente qui intéresse la cellule Traite des êtres humains.

Bij misbruik van huwelijken

Op basis van naamloos gemaakte gegevens over gemengde huwelijken, bekomt men aanwijzingen over leeftijdsverschillen, maar ook over welke de minder nauwlettende gemeentes zijn. Vaak kan men aldus de betrokken instanties waarschuwen. In een aantal gevallen heeft men derwijze bendes kunnen opsporen.

Voorbeeld hiervan zijn Pakistani die met Europese onderdanen trouwen, althans op papier, in Engeland bijvoorbeeld. De Pakistani verlaten België niet, maar de Engelse partner komt naar België. Aldus wordt het probleem verschoven : het schijnhuwelijk wordt niet in België voltrokken, maar wel in België erkend.

Andere voorbeeld : men gaat als islamiet trouwen in Spanje, waar het godsdienstig huwelijk voorrang heeft. Een attest wordt afgeleverd van een volgens de lokale gebruiken wettelijk gesloten huwelijk.

Een derde groep betreft Turken die massaal trouwen met Belgen in het land van herkomst.

f. Conclusies

Het gevoel van dweilen met de kraan open is zeer sterk. Er is dringend behoefte aan een evolutief totaalbeeld. De mensenzwendelaars verleggen voortdurend de grenzen.

g. Aanbevelingen

Inzake misbruik van verblijfstitels

Om « visa-shopping » te vermijden, zou de versterking van visa op het niveau van Schengen moeten plaatshebben.

Men zou ook een beter beeld krijgen in de gezinsherenigingsdossiers.

Er zouden DNA-tests moeten kunnen worden uitgevoerd om misbruiken te voorkomen van kinderbijslag, bij seksueel misbruik en in het geval van vermiste personen.

Men zou ook een beter zicht moeten krijgen op de malafide onderwijsinstellingen.

Inzake misbruik van asielaanvragen

De rijkswacht zou 80 mensen — die thans niets anders doen dan het statuut van de geïntercepteerde vreemdelingen natrekken — voor andere taken kunnen vrijmaken indien het de rechtstreekse lijn met de Dienst Vreemdelingenzaken, die dan weer toegang geeft tot het Rijksregister, opnieuw zou mogen gebruiken.

En cas d'abus en matière de mariages

Des données dépersonnalisées concernant les mariages mixtes fournissent des indications quant aux différences d'âge, tout en faisant apparaître quelles sont les communes moins attentives. On peut ainsi alerter les instances concernées. Dans un certain nombre de cas, des bandes ont ainsi pu être repérées.

Citons, à titre d'exemple, les Pakistanais qui épousent, sur papier du moins, des ressortissantes européennes, par exemple en Angleterre. Les Pakistanais ne quittent pas la Belgique, mais la partenaire anglaise vient dans notre pays. Le problème est déplacé : le mariage de complaisance n'est pas conclu en Belgique, mais il y est reconnu.

Autre exemple : un musulman se marie en Espagne, où le mariage religieux prime. Il obtient une attestation de mariage conclu selon les usages locaux.

Un troisième groupe concerne les très nombreux mariages de Turcs avec des Belges dans le pays d'origine.

f. Conclusions

L'impression qui prévaut très nettement est que les mesures prises ne sont qu'un emplâtre sur une jambe de bois. Il est urgent de se forger une vue d'ensemble évolutive de la situation. Les trafiquants d'êtres humains ne cessent de brouiller les cartes.

g. Recommandations

En ce qui concerne les abus en matière de titres de séjour

Pour éviter un « marché des visas », ceux-ci devraient être octroyés au niveau de Schengen.

On verrait ainsi plus clair dans les dossiers de regroupement familial.

Des test ADN devraient pouvoir être réalisés, en vue d'éviter des abus en matière d'allocations familiales ou en cas de délits sexuels et de disparitions.

On devrait aussi pouvoir mieux recenser les établissements d'enseignement peu scrupuleux.

En ce qui concerne les abus en matière de demandes d'asile

La gendarmerie pourrait libérer pour d'autres tâches 80 personnes — qui pour le moment, ne font rien d'autre que contrôler le statut des étrangers interceptés — si elle pouvait utiliser à nouveau la ligne directe reliée à l'Office des étrangers et qui donne également accès au Registre national.

Inzake misbruik van huwelijken

Er wordt momenteel op Binnenlandse Zaken gewerkt aan een vergunningssysteem dat het oude afkondigingssysteem zou moeten vervangen.

Inzake misbruik van adopties

Er zou een meldpunt voor transnationale adopties moeten komen. Dit kan ook voor een betere voorlichting zorgen. Immers, welke Belgische rechter weet bijvoorbeeld dat men in Kongo ten hoogste 4 kinderen kan adopteren ?

Inzake misbruik van het au-pair-stelsel

Dit systeem zou beter worden afgeschaft. Het is 19^e-eeuws en wordt allerm minst gebruikt om overwegend jonge vrouwen toe te laten de Belgische levenswijze te leren, maar wel illegaal in België te verblijven en te werken.

Inzake misbruik van de arbeidskaarten

Om de controle te vergemakkelijken zouden de arbeidskaarten afgeleverd door elk gewest afzonderlijk uniformer moeten worden gemaakt. Ook zou de invoering van een sociale-zekerheidskaart controle vergemakkelijken.

Thans heeft de rijkswacht geen toegang tot de OCMW-bestanden. Dit zou nochtans, in geval verificaties moeten worden doorgevoerd, zeer nuttig zijn.

Inzake bestrijding van de georganiseerde mensenhandel

Een financiële vooranalyse zou beter in staat stellen de georganiseerde netwerken te detecteren.

Aldus zou een model voor beleidsontwikkeling kunnen worden gemaakt, onverdeeld in drie fasen :

1) probleemanalyse, zoveel mogelijk gekwantificeerd — in de wetenschap dat de huidige cijfers meer informatie geven over de politionele activiteit dan over de werkelijkheid;

2) terreinafbakening, met aanwijzing van de prioriteiten — wat thans niet gebeurt, of dan onvolgende;

3) evaluatie van acties, met vermelding van ingeschakelde middelen — bijvoorbeeld zijn binnen de Bijzondere Opsporingsbrigade zowal 100 mensen gevormd in deze materie.

Op het vlak van de coördinatie met andere overheden, kan nog veel verbeterd worden als men daarbij het schema van de briefwisseling met de Centrale cel mensenhandel als basis neemt.

En ce qui concerne les abus en matière de mariages

Le ministère de l'Intérieur élabore actuellement un système d'autorisation, qui devrait remplacer l'ancien système des publications.

En ce qui concerne les abus en matière d'adoptions

Un point de contact pour les adoptions transnationales devrait être créé. Ce point de contact devrait également contribuer à une meilleure information des intéressés. En effet, quel est le juge belge qui sait, par exemple, qu'au Congo on ne peut adopter plus de quatre enfants ?

En ce qui concerne les abus en matière de travail au pair

Il vaudrait mieux supprimer ce système. Il date du XIX^e siècle et ne sert absolument pas à faire connaître notre pays et ses coutumes à des jeunes femmes, mais plutôt à importer de la main-d'œuvre illégale.

En ce qui concerne les abus en matière de permis de travail

Pour faciliter le contrôle, les permis de travail délivrés par les régions devraient être uniformisés. L'instauration d'une carte de sécurité sociale devrait également faciliter le contrôle.

Actuellement, la gendarmerie n'a pas accès aux fichiers des CPAS. Ce serait pourtant fort utile lorsque des vérifications doivent être effectuées.

En ce qui concerne la lutte contre la traite organisée des êtres humains

Une analyse financière préalable faciliterait la détection des réseaux organisés.

On pourrait élaborer ainsi un modèle de stratégie comportant trois phases :

1) analyse, autant que possible quantitative, du problème, les chiffres actuels donnant plus d'informations sur l'activité policière que sur la réalité;

2) délimitation du terrain, avec désignation des priorités, ce qui ne se fait pas actuellement, ou alors insuffisamment;

3) évaluation des actions, avec indication des moyens engagés; par exemple, une centaine de personnes pourraient être formées en la matière au sein des brigades spéciales de recherche.

On pourrait améliorer beaucoup de choses dans le domaine de la coordination avec d'autres autorités en se basant sur le schéma de la correspondance échangée avec la cellule centrale trafic des êtres humains.

Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Hermans vraagt of de onmogelijkheid om op te treden tegen de uitbuiting van huispersoneel in diplomatieke kringen te maken heeft met hun onschendbaarheid.

De heer Decroly vraagt zich af of het aanwijzen van een misdadig opzet niet voldoende is om op te treden. Bestaat er een link tussen de mensenhandel en de witwascircuits?

Mevrouw Schüttringer wenst te vernemen hoe de informatie over het prostitutiemilieu wordt vermeld.

De heer Vanpoucke vraagt zich af of er toegang is tot de exploitatiewinsten van de mensenzwendeelaars.

Mevrouw Dejonghe wenst te weten of reclame als lokvogel kan gebruikt worden om in netwerken binnen te dringen.

Kolonel Allaert stelt dat aan de mensenhandel teveel papieren prioriteit wordt gegeven. Op het terrein is er weinig medewerking en coördinatie. De rijkswacht wordt ingeschakeld wanneer een au-pair-jongere niet voor het wettelijk voorziene gesprek komt opdagen.

Wat de vermoedens van mensenhandel in diplomatieke kringen betreft, krijgt de rijkswacht geen toegang tot de databanken op het departement Buitenlandse Zaken aangaande het geregistreerde huishoudpersoneel. Indische ambassades stellen Nepalezen tewerk, Italianen stellen Indiërs tewerk en op Amerikaanse ambassades vindt men dan weer Italianen. Een humane toepassing van het Verdrag van Wenen is voorlopig de enige mogelijkheid.

Het misdadig opzet moet materieel worden aangetoond, anders is politie-optreden uitgesloten. Toch zou een fiscaal onderdeel, om het witwassen van geld te kunnen detecteren, geen luxe zijn. Met informanten moet men uitkijken.

2. Cel prostitutie en mensenhandel van de politie van Gent

a. Algemene werking

Hoofdinspecteur eerste klasse Roger Van Hyfte leidt de Meprosh (mensenhandel, prostitutie en schijnhuwelijken). Deze cel bestaat uit 11 personen : 6 rechercheurs en 4 administratief opsporingsgerichte krachten. Hij heeft bedenkingen bij het rotatieprincipe. Het lijkt spreker dat een vaste kern de continuïteit moet verzekeren. Deze kern heeft de wetgeving onder de knie en kent de sector goed. Het rotatieprincipe, hoe goed bedoeld ook, kan tot gevolg hebben dat een goed functionerende cel wordt ontzenuwd. Het kan ook nefaste gevolgen hebben omdat collega's sowieso mekaar in het oog houden doordat zijn vrijelijk waar en wanneer ook controle kunnen uitoefenen.

Questions et observations des membres

Mme Hermans demande si l'impossibilité d'agir contre l'exploitation de gens de maison dans les milieux diplomatiques est liée à l'immunité dont ces derniers jouissent.

M. Decroly se demande s'il ne suffit pas qu'il y ait intention criminelle pour intervenir. Existe-t-il un lien entre la traite des êtres humains et les circuits de blanchiment?

Mme Schüttringer demande comment sont recueillies les informations concernant le milieu de la prostitution.

M. Vanpoucke se demande s'il existe de réelles possibilités d'action en ce qui concerne les bénéfices d'exploitation des trafiquants d'êtres humains.

Mme Dejonghe souhaite savoir si l'on pourrait utiliser la publicité pour infiltrer les réseaux.

Le colonel Allaert souligne que la lutte contre la traite des êtres humains ne constitue une priorité que sur le papier. Sur le terrain, on constate des insuffisances en termes de collaboration et de coordination. Il est fait appel à la gendarmerie lorsqu'une jeune fille au pair ne se présente pas à l'entretien légal.

En ce qui concerne les présomptions de traite d'êtres humains dans les milieux diplomatiques, la gendarmerie n'a pas accès aux banques de données du département des Affaires étrangères relatives aux gens de maison enregistrés. Les ambassades indiennes emploient des Népalais, les italiennes des Indiens et les américaines des Italiens. La seule solution consiste provisoirement à appliquer avec humanité la Convention de Vienne.

L'intention criminelle doit être démontrée matériellement, faute de quoi toute intervention policière est exclue. Néanmoins, il ne serait pas superflu de prévoir un volet fiscal, afin de permettre la détection du blanchiment d'argent. Enfin, il convient de se montrer vigilant à l'égard des informateurs.

2. Cellule prostitution et traite des êtres humains de la police de Gand

a. Fonctionnement général

L'inspecteur principal de première classe Van Hyfte dirige le Meprosh (mensenhandel, prostitutie en schijnhuwelijken) une cellule de 11 personnes dont 6 enquêteurs et 4 collaborateurs administratifs aux enquêtes. Il fait des réserves sur le principe de la rotation. L'intervenant estime qu'un noyau stable, connaissant bien la législation et le secteur, doit assurer la continuité. Bien que basé sur de bonnes intentions, le principe de la rotation peut avoir pour conséquence d'affaiblir une cellule qui fonctionne bien. Il peut également avoir des conséquences néfastes car les collègues se surveillent l'un l'autre, du fait qu'ils peuvent exercer des contrôles n'importe où et n'importe quand.

Er zijn slechts vier onderzoeksrechters in Gent, evenveel als in 1904.

De samenwerking met de rijkswacht verloopt zeer goed.

Al bij al beschikt de politie niet over genoeg man-schappen en doet zich een probleem voor wanneer de arrondissementsgrenzen worden overschreden — wat bij de mensenhandel niet zelden het geval is.

b. *Kabaretten*

Hoofdinspecteur Van Hyfte stelt dat het geen sine-cure is om alle gegevens terzake te verzamelen. In 1995 werkten in de 69 bars van Gent zowat 125 dien-sters, van wie 71 Belgen, 22 Fransen en een hele waaier van nationaliteiten uit overzeese gebieden. In cabaretten zijn doorgaans een twintigtal danseres-sen tewerkgesteld. De seksindustrie in het Gentse beperkt zich tot twee peepshows, met om de week rotatie van het personeel. Er is één topless bar, twee bioscopen waar erotische films worden vertoond, twee bars américains zonder aparte ruimtes en een zestal rendez-vous-huizen.

Dit zijn geen spectaculaire cijfers. De categorieën zijn omwisselbaar, maar het gaat vaak om dezelfde mensen.

Het politiereglement — dat controle toelaat — moet aangepast zijn aan de noden van de gemeentes. In slijterijen kunnen controles worden uitgevoerd op basis van de reglementering inzake douane en ac-cijnzen. Deze controles stellen de politiediensten in staat in contact te komen met de uitlopers van net-werken, waarbij vrouwen worden gedwongen zich te prostitueren. Vanaf 1993 tot heden zijn er grofweg 2 000 processen-verbaal opgesteld. Sporadisch wordt met de sociale inspectie samengewerkt. Meestal be-perkt men zich tot het vaststellen van de belangrij-kste overtredingen : het afwezig zijn van personeels-register enz. Een afschrift van deze processen-verbaal worden doorgestuurd naar het departement Tewelk-stelling en Arbeid, waarop meestal een opdracht van de Arbeidsauditeur volgt om na te trekken of de regularisatie is gebeurd.

De moeilijkheid bestaat er concreet in na te gaan of de vrouwen onder dwang werken of uit vrije wil. Een politievrouw maakt een praatje met de betrok-ken dienstster en poogt vast te stellen of er sporen zijn van geweld.

De vragen die gesteld worden zijn soms van heel persoonlijke aard. Het vergt veel geduld om bruikba-re informatie te bekomen. Deze informatie wordt bewaard in het belang van de mensen zelf.

In 1996 werden aldus 10 slachtoffers gedetecteerd. Het jaar voordien waren dat er slechts 6.

Il n'y a que quatre juges d'instruction à Gand, autant qu'en 1904.

La collaboration avec la gendarmerie se déroule très bien.

Tout bien considéré, la police ne dispose pas d'ef-fectifs suffisants et un problème se pose lorsque les limites de l'arrondissement sont franchies — ce qui n'est pas rare dans le domaine de la traite des êtres humains.

b. *Cabarets*

L'inspecteur principal Van Hyfte constate que la collecte des informations relatives à cet aspect n'est pas une sinécure. En 1995, les 69 bars de Gand employaient quelque 125 serveuses, parmi lesquelles 71 Belges, 22 Françaises et des personnes de natio-nalités très diverses provenant de pays d'outre-mer. Il y a en général une vingtaine de danseuses par cabaret. Dans la région gantoise, l'industrie du sexe se limite à deux peep shows, avec rotation hebdoma-daïre du personnel. On y trouve un seul bar topless, deux cinémas présentant des films érotiques, deux bars américains sans salles séparées et six maisons de rendez-vous.

Ces chiffres n'ont rien de spectaculaire. Les caté-gories sont permutables, mais il s'agit souvent des mêmes personnes.

Le règlement de police — qui autorise le contrô-le — doit être adapté aux besoins des communes. On peut effectuer des contrôles dans les débits de bois-son sur la base de la réglementation en matière de douane et d'accises. Grâce à ces contrôles, les servi-ces de police entrent en contact avec des ramifica-tions des réseaux, où des femmes sont contraintes à se prostituer. De 1993 à ce jour, on a dressé grosso modo 2 000 procès-verbaux. On collabore de manière sporadique avec l'inspection du travail. On se borne généralement à constater les infractions principa-les : l'absence de registres du personnel, etc. Une copie de ce procès-verbal est transmise au ministère de l'Emploi et du Travail, qui, à son tour, charge généralement l'auditeur du travail de vérifier si la situation a été régularisée.

La difficulté consiste à vérifier concrètement si les femmes travaillent sous la contrainte ou de leur propre gré. Un agent de police féminin a un entretien avec la serveuse concernée et tente de constater l'existence de traces de violence.

Les questions posées sont parfois de nature très personnelle. Il faut faire preuve de beaucoup de pa-tience pour obtenir des informations utilisables. Ces informations sont conservées dans l'intérêt des inté-ressés eux-mêmes.

En 1996, on a ainsi détecté 10 victimes, pour six seulement l'année précédente.

c. *Turkse herbergen*

Er zijn in het Gentse een zestigtal Turkse herbergen, die de rechtsvorm van een vzw hebben. Niet alle herbergen moeten over dezelfde kam worden geschooren. Nochtans zou het wettelijk onmogelijk moeten zijn een herberg in de vorm van een vzw te exploiteren. Vaak zijn de wettelijke voorwaarden niet nageleefd, zodat het hier eigenlijk over oneigenlijke vzw's gaat. Dikwijls zijn er zelfs geen ledenlijsten, of men voert de benaming « privé-club », die onder de grondwettelijke bescherming valt. Er wordt geen openingsbelasting betaald, de BTW-aangiftes zijn onvolledig, de exploitanten zijn vaak steuntrekkers, degenen die er tewerkgesteld zijn illegalen en deze herbergen zelf nemen soms allures aan van goktenten en van uitzendposten voor gedwongen prostitutie. Helaas kan dit totnogtoe niet worden aangetoond. De Poolse vrouwen zijn thans — en dit vanaf 1996 — vervangen door Bulgaarse. Een aantal ernstige incidenten heeft het mogelijk gemaakt de link te leggen met soortgelijke gevallen in het Brusselse.

d. *Turkse bakkerijen*

In Turkse bakkerijen werd geconstateerd dat een minderjarige van 14 jaar oud en een van 16 jaar oud, allebei Koerden, tewerkgesteld waren in het kader van een netwerk. De winst diende om een Koerdische verzetsbeweging te steunen. Ze werden in een centrum te Deinze geplaatst. Er kan helaas geen toepassing worden gemaakt van artikel 36.2 van de wet op de jeugdbescherming.

Een regeling voor minderjarige slachtoffers dringt zich op, daar ze moeilijk samen met slachtoffers van gedwongen prostitutie in dezelfde centra terecht kunnen.

e. *Huwelijksbureaus*

Er is onvoldoende controle op de naleving van de wet van 9 maart 1993. In totaal zijn er 6 dossiers, waarvan sommige slechts werden aangebracht door middel van opdrachten. Benadeelden doen niet vaak aangifte, omdat hun gevoelsleven in het spel is.

f. *Arbeidskaarten*

Er heeft zich ook een geval voorgedaan van een politieke vluchteling die in een bar met een geantidateerde voorlopige arbeidsvergunning werkte. Op het betrokken departement te Gent mocht het dossier echter niet worden geraadpleegd door hun Brusselse opdrachtgever, de heer Barbé. Zelfs na een opdracht van de procureur des Konings te Gent konden geen andere onregelmatigheden worden geconstateerd.

c. *Les cafés turcs*

Il existe, en région gantoise, une soixantaine de cafés turcs qui ont la forme juridique d'une asbl. Il ne faut toutefois pas mettre tous ces établissements dans le même sac. Il devrait toutefois être légalement impossible d'exploiter un café en tant qu'ASBL. Les conditions légales ne sont souvent pas respectées, si bien qu'il s'agit en fait de fausses ASBL. Il n'y a même souvent pas de liste des membres, ou bien l'établissement porte la dénomination de « club privé » et bénéficie ainsi de la protection des dispositions constitutionnelles. On ne paie pas de taxe d'ouverture, les déclarations de TVA sont incomplètes, les exploitants sont souvent des allocataires sociaux, les personnes qui travaillent dans ces établissements sont en séjour illégal et ces cafés ont souvent des allures de tripot et de centre de « dispatching » pour femmes contraintes de se prostituer. On n'a malheureusement encore rien pu prouver à ce jour. Actuellement, les femmes polonaises ont été — et ce, depuis 1996 — remplacées par des Bulgares. Un certain nombre d'incidents graves ont permis d'établir un lien avec des cas similaires dans la région bruxelloise.

d. *Boulangeries turques*

Dans des boulangeries turques, il a été constaté qu'un mineur de 14 ans et un autre de 16 ans, tous deux kurdes, étaient mis au travail dans le cadre d'un réseau. Les bénéfices étaient utilisés pour soutenir un mouvement de résistance kurde. Ils ont été placés dans un centre à Deinze. Il est malheureusement impossible d'appliquer l'article 36.2 de la loi sur la protection de la jeunesse.

Une réglementation pour les victimes mineures s'impose, étant donné qu'il est difficilement imaginable de les accueillir dans les mêmes centres que les victimes de la prostitution forcée.

e. *Agences matrimoniales*

Le contrôle du respect de la loi du 9 mars 1993 est insuffisant. On dénombre au total 6 dossiers, dont certains n'ont été ouverts qu'à la suite de devoirs judiciaires. Les personnes lésées s'abstiennent généralement de toute dénonciation, étant donné que c'est leur vie sentimentale qui est en jeu.

f. *Permis de travail*

On a également constaté un cas de réfugiée politique travaillant dans un bar avec un permis de travail provisoire antidaté. Toutefois, il n'a pas été possible à leur mandant bruxellois, M. Barbé, de consulter le dossier au département concerné de Gand. Même après l'apostille du procureur du Roi à Gand, aucune autre irrégularité n'a pu être constatée.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Lano betreurt dat de politiediensten niet over een prioriteitenlijst beschikken.

Mevrouw Schüttringer vraagt waarom het controlemodel niet in andere steden kan worden toegepast.

De heer Roose vraagt naar alternatieven voor het rotatieprincipe. Tevens wenst hij te vernemen hoe de samenwerking met de sociale inspectie verloopt.

De heer Vanpoucke stelt dat vzw's onderworpen zijn aan de handelswetgeving vanaf het moment dat zij commerciële activiteiten uitoefenen.

Hoofdinspecteur Van Hyfte beaamt dat de werklast van zijn cel zeer hoog is. De prioriteiten worden gesteld door de korpschef naargelang van de ernst van de overtredingen. De slachtoffers van de mensenhandel moeten worden opgespoord en in veiligheid gebracht. Een aantal slachtoffers komen in niet erkende centra terecht. In het algemeen beklagen de slachtoffers er zich echter over dat hun dagindeling niet erg opwindend is. Sommige slachtoffers nemen aldus de gelegenheid te baat om te ontsnappen en komen aldus opnieuw in het prostitutiemilieu terecht. Wanneer men te maken heeft met zeer criminele organisaties kan het slachtoffer een nieuwe identiteit krijgen, maar het milieu is dermate klein dat dit praktisch weinig uithaalt in een land als België.

Inzake schijnhuwelijken is er een taakverdeling : 2 rechercheurs zijn hiermee belast. Maar het resultaat van al dit onderzoekswerk is uiterst mager : tot dusver werden slechts twee dergelijke huwelijken ontbonden, zoals ons door het parket van Gent werd medegedeeld !

Het akkoord met de sociale inspectie houdt in dat de controle in de cabaretten gezamenlijk gebeurt. Soms wordt ook de hulp van de inspectie van de sociale wetten ingeroepen.

Wat de toerbeurt — het rotatieprincipe — betreft, verwijst de hoofdinspecteur naar zijn vroeger antwoord. Hij stelt dat zelfcontrole — tussen collega's onderling — onontbeerlijk is. Er moet een aparte regeling komen voor de zogeheten info-garing, want dit mondt thans uit in een koehandel met de tipgever in kwestie, waarbij de overheid niet zelden de dupe is.

Luitenant Smets, van de Centrale cel mensenhandel van de rijkswacht, schetst kort de omstandigheden die verklaren waarom het Gentse model niet in andere agglomeraties kan worden toegepast. In de havenstad Antwerpen bijvoorbeeld is geen politiereglement zoals in Gent voorhanden, er zijn geen dranksluiterijen die een controle op basis van de wetgeving inzake douane en accijnzen toelaten en — vooral — is er daar geen protocolakkoord, krachtens hetwelk de rijkswacht zich bezighoudt met de mensenhandel en de politie het prostitutiemilieu controleert. Bovendien wordt er 100 000 frank per

Questions et observations des membres

M. Lano déplore que les services de police ne disposent pas d'une liste des priorités.

Mme Schüttringer demande pourquoi le modèle utilisé en matière de contrôle ne peut pas être appliqué dans d'autres villes.

M. Roose demande par quoi le principe de la rotation pourrait être remplacé. Il souhaite également être informé sur la manière dont se déroule la collaboration avec l'Inspection sociale.

M. Vanpoucke indique que les ASBL sont soumises à la législation sur le commerce dès l'instant où elles exercent des activités commerciales.

L'inspecteur principal Van Hyfte confirme que sa cellule doit faire face à un volume de travail très important. Les priorités sont fixées par le chef de corps en fonction de la gravité des infractions. Les victimes de la traite des êtres humains doivent être recherchées et placées en lieu sûr. Un certain nombre d'entre elles aboutissent dans des centres non reconnus. Généralement, elles s'y plaignent toutefois d'un emploi du temps peu exaltant, c'est pourquoi certaines s'enfuient et retombent dans le milieu de la prostitution. Lorsque l'on a affaire à la grande criminalité, la victime peut changer d'identité, mais le milieu est tellement restreint dans un pays comme la Belgique que ce changement d'identité ne sert pas à grand-chose dans la pratique.

En ce qui concerne les mariages blancs, les tâches sont réparties : deux enquêteurs sont chargés de ce phénomène. Toutefois, le résultat de leurs investigations est particulièrement maigre : jusqu'ici, il n'a été procédé à la dissolution que de deux mariages fictifs ainsi que l'a signalé le parquet de Gand !

En vertu de l'accord conclu avec l'Inspection sociale, les contrôles dans les cabarets sont effectués conjointement. Parfois, l'aide de l'Inspection des lois sociales est également demandée.

En ce qui concerne le tour de rôle — le principe de la rotation —, l'inspecteur principal renvoie à sa réponse précédente. Il estime que l'autocontrôle — entre collègues — est indispensable. Il est nécessaire que des règles spécifiques régissent la collecte d'informations, car celle-ci donne lieu actuellement à un véritable marchandage avec l'informateur, qui tourne souvent au désavantage des autorités.

Le lieutenant Smets, de la cellule centrale « traite des êtres humains » de la gendarmerie, expose succinctement les raisons pour lesquelles le modèle gan-tois ne peut être appliqué dans d'autres agglomérations. Dans la ville portuaire d'Anvers, par exemple, il n'existe pas de règlement de police analogue à celui appliqué à Gand, les débits de boissons n'autorisent pas qu'un contrôle soit effectué sur la base de la législation relative aux douanes et accises et — surtout — il n'existe pas de protocole d'accord précisant que la gendarmerie s'occupe de la traite des êtres humains et la police, du contrôle du milieu de la

vitrine betaald, wat de stadsfinanciën uiteraard ten goede komt.

3. Het Bureau Opsporingen van de dienst Vreemdelingenzaken

Mevrouw Geraert, assistente van de directeur-generaal van de dienst Vreemdelingenzaken, preciseert dat zij belast is met de dossiers van de slachtoffers die beroep doen op de omzendbrief van 7 juli 1994 en die hetzij door een opvangcentrum, hetzij door een politiedienst worden gestuurd. Er wordt een bevel om het grondgebied te verlaten gegeven van 45 dagen, dat naargelang van het geval één of twee keer verlengd kan worden. De slachtoffers moeten binnen deze bezinningstijd klacht indienen. Meestal zijn de slachtoffers bij de dienst Vreemdelingenzaken al bekend omdat ze een asielaanvraag hebben ingediend.

De slachtoffers zijn soms bang om klacht in te dienen. In dat geval wordt het bevel om het grondgebied te verlaten verlengd. Het loutere feit klacht in te dienen geeft recht op een aankomstverklaring en verleent het recht om te werken, zij het tijdelijk. Wanneer het parket van oordeel is dat de klacht enige grond heeft, wordt er een tijdelijke verblijfstitel afgeleverd en worden ze ingeschreven in het Vreemdelingenregister.

Mevrouw Schüttringer vraagt wat als een interessante klacht wordt beschouwd.

Mevrouw Geraert antwoordt dat met interessant eigenlijk relevant wordt bedoeld, met verifieerbare aanknopingspunten. Ofwel bevinden de slachtoffers zich in een opvangcentrum, ofwel op een privé-adres en genieten ze van ambulante begeleiding. De sociale assistenten proberen hen in ieder geval te overhalen een consistente klacht in te dienen.

Wanneer de omzendbrief niet kan worden toegepast, wordt geprobeerd via de Internationale Organisatie voor Migraties de terugkeer met een premie te regelen. Degenen die niet willen, verdwijnen meestal, met het gevolg dat geen controle meer kan worden uitgeoefend. Er zijn drie Nigeriaanse vrouwen geweest die de Lagos-lijn hebben blootgelegd. Ze konden niet meer door de vzw's worden geholpen, hadden wel recht op het bestaansminimum, maar zijn zelf met een netwerk begonnen. Dat waren de eerste gevallen.

De heer Biefnot vraagt hoe men tracht de vrouwen ertoe te overhalen te getuigen. Wat is het percentage van irrelevante klachten die zonder gevolg worden geklasseerd?

Mevrouw Geraert antwoordt dat soms anoniem, met vingerafdrukken, een klacht wordt ingediend. Voor het overige gebeurt alles vertrouwelijk. Ze zijn beschermd. Zij die het milieu willen verlaten, spreken! Probleem is wel dat het parket soms slechts ten vroegste binnen de twee jaar antwoordt om uitsluitel te geven over wat er met een klacht gebeurt. Op het vlak van de procedure is een ontvangstbewijs

prostitution. De surcroît, la ville perçoit un montant de 100 000 francs par vitrine, ce qui soulage évidemment ses finances.

3. Le Bureau des recherches de l'Office des étrangers

Mme Geraert, assistante du directeur général de l'Office des étrangers, précise qu'elle est chargée des dossiers des victimes qui invoquent la circulaire du 7 juillet 1994 et qui sont envoyées soit par un centre d'accueil, soit par un service de police. Un ordre est donné de quitter le territoire dans les 45 jours, ordre qui, selon le cas, peut être prorogé une ou deux fois. Les victimes doivent déposer plainte pendant ce délai de réflexion. Dans la plupart des cas, les victimes sont déjà connues de l'Office des étrangers parce qu'elles ont introduit une demande d'asile.

Parfois, les victimes ont peur de déposer plainte. Dans ce cas, l'ordre de quitter le territoire est prorogé. Le simple fait de déposer plainte donne droit à une déclaration d'arrivée et accorde le droit de travailler, même temporairement. Lorsque le parquet estime que la plainte est sérieuse, un titre de séjour provisoire est délivré et les victimes sont inscrites au registre des étrangers.

Mme Schüttringer demande ce que l'on considère comme une plainte intéressante.

Mme Geraert répond que par « intéressante », on veut en fait dire « pertinente », reposant sur des éléments vérifiables. Ou bien les victimes se trouvent dans un centre d'accueil, ou bien elles bénéficient d'une assistance ambulante à une adresse privée. Les assistants sociaux essaient en tout cas de les convaincre de déposer une plainte consistante.

Lorsque la circulaire ne peut être appliquée, on essaie de régler le retour par le biais d'une prime par le biais de l'Office international des migrations. Ceux qui refusent disparaissent pour la plupart, avec cette conséquence qu'on ne peut plus les contrôler. Trois Nigériennes ont dévoilé la filière de Lagos. Les ASBL ne pouvaient plus les aider, elles avaient pourtant droit au minimum de moyens d'existence, mais elles ont elles-mêmes mis sur pied un réseau. Ce furent les premiers cas.

M. Biefnot demande comment on essaie de convaincre les femmes de témoigner. Quel est le pourcentage de plaintes non fondées et classées sans suite?

Mme Geraert répond que l'on porte parfois plainte de manière anonyme, avec prise des empreintes digitales. Pour le reste, tout se passe de manière confidentielle. Ils sont protégés. Ceux qui veulent quitter le milieu parlent! Le problème est toutefois que le parquet ne répond parfois pas avant deux ans pour faire savoir ce qu'il est advenu d'une plainte. Sur le plan de la procédure, un accusé de réception est

echter voldoende. Voor 6 vrouwen werd na twee jaar het bericht ontvangen dat hun klacht was geseponeerd : de dienst Vreemdelingenzaken heeft hierop een integratierapport opgesteld en 4 werden geregistreerd om humanitaire redenen, terwijl 2 werden teruggestuurd.

De heer Biefnot vraagt of het gevaar niet reëel is dat mensen ook van de omzendbriefprocedure misbruik maken.

Mevrouw Geraert kan hier geen antwoord op geven, omdat het gerecht deze gevallen behandelt.

De heer Roose wil weten hoe men de misbruikmechanismen blootlegt. Zijn er nog veel dossiers lopende op de parketten ? Zijn er binnen de huidige wetgeving knelpunten of lacunes die malafide personen zouden kunnen gebruiken ?

Mevrouw Geraert preciseert dat de dienst Vreemdelingenzaken heel voorzichtig is met jonge vrouwen, omdat ze vaak precies asiel hebben aangevraagd om zich in het prostitutiemilieu te begeven. Er zijn er ook die beweren dat ze minderjarig zijn.

Wat het parket betreft, is de toestand nu veel beter.

Wat de lacunes betreft in de wetgeving : personen die onder aankomstverklaring zijn mogen werken maar hun verblijf is toch heel beperkt, er zou een langere proefperiode moeten komen vooraleer ze definitief worden ingeschreven. Anders moet naar de ministeriële uitwijzing gegrepen worden en kan de betrokken persoon binnen de 10 jaar niet naar België terugkeren.

De heer Ongenaert, hoofd van het Bureau Opsporingen van de dienst Vreemdelingenzaken merkt op dat alle diplomatieke en consulaire posten nog niet geautomatiseerd zijn. De grote uitdaging is dat de bediende van de vreemdelingendienst of de politiedienst niet altijd onmiddellijk valse documenten kan detecteren. Er is ook het probleem van de wetgeving en de authenticiteit van de in het buitenland afgesloten huwelijken, vooral van Pakistaanse onderdanen met Belgen waarvan de documenten in Islamabad zijn gelegaliseerd.

Het administratief Bureau der Opsporingen houdt zich, in tegenstelling met de uitvoeringsbureaus, niet bezig met de afhandeling van de individuele administratieve dossiers, maar met het onderzoek naar en het inzicht verwerven in de structurele mechanismen die achter bepaalde pakketten dossiers schuil gaan.

Algemene taken van het Bureau der Opsporingen

— Centralisatie en analyse van alle binnen de dienst Vreemdelingenzaken beschikbare informatie inzake illegale immigratie, clandestiene tewerkstelling, mensenhandel en gebruik van valse documenten (op basis van de individuele dossiers van de vreemdelingen, de asiolverhoren, de visumaanvraagformulieren, nominatieve en anonieme verklaringen en getuigenissen).

toutefois suffisant. Six femmes ont été informées après deux ans que leur plainte avait été classée sans suite. A la suite de cela, l'Office des étrangers a dressé un rapport d'intégration et quatre d'entre elles ont été enregistrées pour raisons humanitaires, alors que deux ont été renvoyées.

M. Biefnot demande si des personnes ne risquent pas d'abuser également de la procédure prévue par la circulaire.

Mme Geraert ne peut répondre à cette question pour la raison que la justice instruit ces cas.

M. Roose demande comment les abus sont mis à jour. Y-a-t-il encore de nombreux dossiers pendants auprès des parquets ? La législation en vigueur comporte-t-elle des points faisant problème ou des lacunes que pourraient exploiter des personnes malhonnêtes ?

Mme Geraert précise que l'Office des étrangers se montre très prudent avec les jeunes femmes, parce qu'elles ont souvent demandé l'asile pour rejoindre le milieu de la prostitution. D'aucuns affirment aussi qu'elles sont mineures.

En ce qui concerne le parquet, la situation s'est à présent améliorée.

En ce qui concerne les lacunes de la législation : les personnes qui sont sous déclaration d'arrivée peuvent travailler, mais leur séjour est tout de même très limité; il faudrait une période d'essai plus longue avant qu'elles ne soient inscrites définitivement. Sinon, il faut recourir à l'expulsion ministérielle et l'intéressée ne peut revenir en Belgique pendant 10 ans.

M. Ongenaert, chef du Bureau des recherches de l'Office des étrangers, fait observer que tous les postes diplomatiques et consulaires ne sont pas encore automatisés. Le grand problème réside dans le fait que l'employé de l'Office des étrangers ou du service de police ne peut pas toujours détecter immédiatement les faux documents. Il y a également le problème de la législation et de l'authenticité des mariages célébrés à l'étranger, principalement entre des Pakistanais et des Belges dont les documents sont légalisés à Islamabad.

Contrairement aux bureaux exécutifs, le Bureau administratif des recherches s'occupe non pas du traitement des dossiers administratifs individuels, mais des investigations visant à mettre à jour les mécanismes structurels qui se cachent derrière certaines catégories de dossiers.

Missions générales du Bureau des recherches

— Centralisation et analyse de toutes les informations disponibles à l'Office des étrangers concernant l'immigration illégale, le travail clandestin, la traite des êtres humains et l'usage de faux documents (sur la base des dossiers individuels des étrangers, des interrogatoires des demandeurs d'asile, des formulaires de demande de visa, des déclarations et témoignages nominatifs et anonymes).

— Overzending van deze informatie (plus de toegevoegde waarde op basis van interne onderzoeken) aan de diensten die bevoegd zijn deze te gebruiken en te verwerken (rijkswacht, lokale politie, gerechtelijke politie, parketten, maar ook andere administraties).

— Op aanvraag van de voormelde instanties onderzoeken verrichten in de administratieve dossiers van de dienst Vreemdelingenzaken en hen bijstaan in de door hen te verrichten onderzoeken.

— Verbindingsbureau tussen de Centrale cel mensenhandel van de rijkswacht en de dienst Vreemdelingenzaken.

— Het intern signaleren van dubieuze fenomenen aan de hiërarchie en de uitvoeringsdiensten (op basis van de resultaten van administratieve onderzoeken) en het suggereren van oplossingen terzake.

Bijzondere taken van het Bureau der Opsporingen

— Samenwerking met de voormelde instanties bij de organisatie van bepaalde acties op het terrein.

— Deelname aan bepaalde nationale en internationale vergaderingen met betrekking tot de problematiek van de illegale immigratie, de clandestiene tewerkstelling, en de valse documenten (de werkgroepen CIREFI, Valse Documenten, Sherlockcomité enzovoort).

— Specifieke rol van het Bureau Opsporingen in het kader van het beleid ter voorkoming van het gebruik van gestolen, valse en vervalste EU reis-, identiteits- en verblijfsdocumenten door onderdanen van derde landen.

— Eerste administratieve controle op de echtheid van de overgelegde documenten.

— Speciale opdrachten van de directeur-generaal, de minister of het kabinet (voorbeelden : studieverbanden Nigeriaans milieu en de Celestian Church of Christ, European University en de asielzoekers, samenstelling draaiboek dubieuze immigratie van Sri-Lankanen via de luchtvaartmaatschappij Turkmenistan Airlines enz.).

Werkmethode van het Bureau der Opsporingen

Het Bureau der Opsporingen beschikt over een beperkt personeelsbestand. Deze bezetting was tot voor kort niet voldoende om al de te vervullen taken snel en naar behoren te kunnen uitvoeren. Thans beschikt deze dienst over een systeem van contactpersonen in elk uitvoeringsbureau. Het voordeel hiervan is dat er geen taken dienen afgestoten te worden, dat er tijdig kan ingespeeld worden op actuele tendenzen, en dat deze uitvoeringsdiensten ook in de problematiek en de onderzoeken betrokken worden. Belangrijke problemen waarbij meerdere bureaus betrokken zijn worden besproken in gemeenschappelijke vergaderingen, alwaar gemeenschappelijke werkafspraken en -schema's worden vastgelegd. De praktische uitvoering berust voor een groot gedeelte

— Transmission de ces informations (complétées par les éléments provenant d'enquêtes internes) aux services compétents pour les utiliser et les traiter (gendarmerie, police locale, police judiciaire, parquets, mais aussi d'autres administrations).

— A la demande des instances précitées, recherches dans les dossiers administratifs de l'Office des étrangers et aide dans les enquêtes qu'elles entreprennent.

— Bureau de liaison entre la cellule centrale Traitement des êtres humains de la gendarmerie et l'Office des étrangers.

— Le signalement interne de phénomènes douteux à la hiérarchie et aux services d'exécution (sur la base des résultats des enquêtes administratives) et formulation de suggestions afin d'y faire face.

Missions spéciales du Bureau des recherches

— Collaboration avec les instances citées ci-dessus pour l'organisation de certaines actions sur le terrain.

— Participation à certaines réunions nationales et internationales concernant les problèmes de l'immigration illégale, du travail clandestin et des faux documents (groupes de travail CIREFI, Faux documents, Comité Sherlock, etc.).

— Mission spécifique dans le cadre de la politique de prévention de l'utilisation, par des ressortissants de pays tiers, de documents européens de voyage, d'identité et de séjour volés, faux ou falsifiés.

— Premier contrôle administratif de l'authenticité des documents présentés.

— Missions spéciales du directeur général, du ministre ou du cabinet (par exemple, examen des liens entre le milieu nigérien et l'Eglise céleste du Christ, l'Université européenne et les demandeurs d'asile, établissement du scénario de l'immigration suspecte de Sri-Lankais via la compagnie d'aviation Turkmenistan Airlines, etc.).

Méthode de travail du Bureau des recherches

Le Bureau des recherches dispose d'un effectif restreint. Jusqu'il y a peu, ce personnel était insuffisant pour permettre de s'acquitter rapidement et correctement de ses nombreuses missions. Ce service dispose maintenant d'agents de liaison dans chaque bureau d'exécution. L'avantage de cette formule est que le Bureau peut assumer toutes les tâches, qu'il peut réagir en temps voulu aux nouvelles tendances, et que ces services d'exécution sont également associés à la problématique et aux enquêtes. Les problèmes importants, qui concernent plusieurs bureaux, sont examinés en réunions communes, au cours desquelles sont définis des stratégies et des schémas de travail communs. L'exécution pratique incombe principalement aux bureaux d'exécution, par le biais du

bij de uitvoeringsbureaus via het systeem van de contactpunten en onder coördinatie van het Bureau Opsporingen. Aldus wordt tegemoet gekomen aan de nieuwe cultuur van een gecoördineerde, geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van de fenomenen. Bovendien leidt dit ook tot meer motivering en opmerkingsgeest.

4. Belangrijkste netwerken van vrouwenhandel

Luxemburgse filière (Oost-Europese landen, Latijns-Amerikaanse landen) (vooral in het Luikse)

Het gaat over buitenlandse vrouwen die in Luxemburg op gemakkelijke wijze een in de tijd beperkt legaal verblijfsrecht krijgen in de hoedanigheid van cabaretartieste (maximum 3 maanden).

Bij het verstrijken van deze termijn belanden zij als illegalen in de Belgische prostitutiewereld.

De soepele houding van de Luxemburgse autoriteiten staat in schril contrast met de gevoerde politiek in België. Bovendien zijn het hoofdzakelijk onze diplomatieke posten die dergelijke machtigingen moeten afleveren en in naam van de voornoemde overheden.

Het aantal afgegeven machtigingen tot voorlopig verblijf aan vreemde meisjes voor Luxemburgse cabaretten is abnormaal hoog (aanvankelijk ± 250 per maand, thans ± 150). Enkel en keren terug naar hun land van herkomst bij de beëindiging van het contract, maar anderen worden nadien opgemerkt in België, Duitsland en Zwitserland.

Het aantal cabarets, nachtclubs en bars op het Luxemburgs grondgebied staat zeker niet in verhouding. Alles laat vermoeden dat er echte prostitutienetwerken bestaan waarbij Luxemburg een internationale draaischijf is geworden. Dit blijkt onder meer ook uit de juridische obstakels die worden gelanceerd door de advocaten van de impresario's en cabareteigenaars.

Met betrekking tot het aspect netwerk verklaren de Luxemburgse overheden dat de cabaretartiesten volkomen legaal zijn en in overeenstemming met de reglementaire voorschriften van de aannemingscontracten (model opgesteld door het ministerie van Justitie). De hoge aantallen zijn conform aan de quota overeengekomen tussen het ministerie van Justitie en de advocaten van de impresario's en cabareteigenaars. Het is in dit geval juridisch onmogelijk om de visa te weigeren. Elke restrictie met betrekking tot de visumafgifte zou in het kader van de overeengekomen quota leiden tot gerechtelijke procedures tegen de Luxemburgse Staat. Dergelijke restricties kunnen alleen opgelegd worden via een politieke beslissing van de regering.

Inmiddels zijn er van Belgische zijde reeds talrijke interventies gebeurd bij de Luxemburgse overheden teneinde aan de toestand te verhelpen (van de laag-

système des agents de liaison et moyennant la coordination du Bureau des recherches. On respecte ainsi la nouvelle culture qui exige une approche coordonnée, intégrée et multidisciplinaire des phénomènes. Qui plus est, cette nouvelle approche accroît la motivation et stimule l'esprit d'observation.

4. Principaux réseaux de la traite des femmes

La filière luxembourgeoise (pays d'Europe de l'est, pays d'Amérique latine) (principalement dans la région de Liège)

Il s'agit de femmes étrangères qui obtiennent facilement au Luxembourg un droit de séjour légal limité dans le temps en tant qu'artistes de cabaret (maximum 3 mois).

A l'expiration de cette période, elles aboutissent en tant qu'immigrées clandestines dans le monde de la prostitution belge.

L'attitude souple des autorités luxembourgeoises contraste fortement avec la politique menée en Belgique. En outre, ce sont principalement nos postes diplomatiques qui sont chargés de délivrer de tels permis au nom des autorités précitées.

Le nombre de permis de séjour temporaire délivrés à des filles étrangères pour des cabarets luxembourgeois est anormalement élevé (au départ, ± 250 par mois, à présent, ± 150). Quelques-unes rentrent dans leur pays d'origine à la fin du contrat, mais d'autres sont aperçues par la suite en Belgique, en Allemagne et en Suisse.

Le nombre de cabarets, de boîtes de nuit et de bars sur le territoire luxembourgeois ne saurait justifier l'engagement d'autant de personnes. Tout porte à croire qu'il existe de véritables réseaux de prostitution, dont le Luxembourg est devenu une plaque tournante internationale. Cela ressort également des entraves juridiques créées par les avocats des impresarios et des propriétaires de cabarets.

En ce qui concerne l'aspect réseau, les autorités luxembourgeoises déclarent que les artistes de cabaret travaillent en toute légalité et conformément aux dispositions réglementaires des contrats d'engagement (modèle établi par le ministère de la Justice). Les nombres considérables sont conformes aux quotas convenus entre le ministère de la Justice et les avocats des impresarios et des propriétaires de cabaret. Il est en l'occurrence juridiquement impossible de refuser les visas. Toute restriction en ce qui concerne la délivrance du visa, entraînerait, dans le cadre des quotas convenus, des procédures judiciaires contre l'Etat luxembourgeois. De telles restrictions ne peuvent être imposées que par le biais d'une décision du gouvernement.

Entre-temps, la Belgique (du plus bas au plus haut niveau de la hiérarchie administrative et même au niveau ministériel et à celui du Palais royal) est déjà

ste tot de hoogste administratieve en politieke echelons, zelfs op ministerieel niveau en door het Koninklijk Paleis).

Ondanks dit alles is er nagenoeg geen beweging gekomen in de oplossing van de problematiek.

West-Afrikaanse filière (Nigeria, Ghana) (vooral in het Antwerpse)

Het gaat hier niet over een of meer centraal georganiseerde netwerken, doch over systemen met een horizontale structuur. Deze organisatie werkt volgens een piramidaal systeem, dit wil zeggen : de naar Europa afgezakte vrouwen krijgen de mogelijkheid zich bij hun pooiers vrij te kopen tegen aanzienlijke sommen. Eens vrijgekocht kunnen zij op hun beurt een aantal vrouwen voor zich laten werken. Op deze wijze breidt het systeem zich snel uit.

Een zeer groot aantal van deze personen geraakt verzeild in een asielprocedure. Dikwijls wordt door deze vrouwen de Liberiaanse of de Soedanese nationaliteit voorgewend. Soms laten ze zich ook doorgaan voor minderjarigen. Al deze methodes hebben maar één doel; zo lang mogelijk in de prostitutiesector blijven, zich vrijkopen en zelf madame worden, door de repatriëring naar hun land van oorsprong nagenoeg onmogelijk te maken (door het bewust opgeven van een verkeerde identiteit en/of verkeerde nationaliteit, zodat er geen terugreisdocumenten kunnen bekomen worden via de ambassade en de betrokkenen opnieuw in vrijheid moeten gesteld worden na het verstrijken van de wettelijke administratieve opsluitingstermijn).

De enige manier om dit fenomeen te beheersen is een snelle behandeling van de asielaanvragen, het ter beschikking houden van de dienst Vreemdelingenzaken, en het pogen te komen tot effectieve repatriëringen zodat het piramidaal systeem niet verder kan uitbreiden.

5. Andere prostitutienetwerken

Algemeen prostitutienetwerk (vooral in het Brussels)

Het gaat hier om vrouwen uit Kosovo en Albanië die de prostitutie bedrijven op de openbare weg, al dan niet gedwongen door pooiers.

Een deel van deze vrouwen werd in Albanië geronseld, vervolgens naar Griekenland en Italië gebracht, en vandaar al dan niet met een vals Albanees paspoort naar België doorgesluisd. Zij vatten een asielprocedure aan en doen in het kader hiervan woonstkeuze op dezelfde adressen.

Tot op heden zijn reeds een 60-tal dergelijke dossiers bekend. Het onderzoeksteam (de sectie Zeden van de BOB bij de rijkswacht te Brussel) heeft met

maintes fois intervenue auprès des autorités luxembourgeoises afin qu'il soit remédié à cette situation.

Malgré ces interventions, aucun progrès n'a pratiquement été enregistré sur le plan de la résolution du problème.

Filière d'Afrique occidentale (Nigéria, Ghana) (surtout dans la région anversoise)

Il ne s'agit pas ici d'un ou de plusieurs réseaux basés sur une organisation centralisée, mais de systèmes à structure horizontale. Cette organisation fonctionne selon un système pyramidal, ce qui signifie que les femmes qui ont émigré vers l'Europe ont la possibilité de racheter leur liberté à leur souteneur, moyennant paiement de sommes considérables. Dès qu'elles ont racheté leur liberté, elles peuvent à leur tour faire travailler pour elles un certain nombre de femmes. De cette façon, le système s'étend rapidement.

Un grand nombre de ces personnes sont engagées dans une procédure de demande d'asile. Souvent ces femmes prétendent avoir la nationalité libérienne ou soudanaise. Parfois, elles se font passer aussi pour des mineures. Toutes ces méthodes n'ont qu'un but : rester aussi longtemps que possible dans le secteur de la prostitution, racheter sa liberté et devenir soi-même une proxénète, rendre quasi impossible le rapatriement vers le pays d'origine (en donnant sciemment une fausse identité et/ou une fausse nationalité, de manière à ce qu'il soit impossible d'obtenir des documents de rapatriement via l'ambassade et que les intéressées doivent être remises en liberté à l'expiration du délai légal de détention administrative).

La seule manière de maîtriser ce phénomène est de traiter rapidement les demandes d'asile, de mettre les intéressés à la disposition de l'Office des étrangers et de s'efforcer de parvenir à des rapatriements effectifs, de sorte que le système pyramidal ne puisse plus s'étendre.

5. Autres réseaux de prostitution

Réseau général de prostitution (surtout dans la région bruxelloise)

Il s'agit ici de femmes du Kosovo et d'Albanie qui se livrent à la prostitution sur la voie publique, sous la contrainte ou non de leurs souteneurs.

Une partie de ces femmes ont été recrutées en Albanie, amenées ensuite en Grèce et en Italie, et transférées de là vers la Belgique sous le couvert d'un faux ou d'un vrai passeport albanais. Elles entament une procédure de demande d'asile et dans le cadre de celle-ci, font élection de domicile aux mêmes adresses.

Une soixantaine de dossiers de ce genre sont connus à ce jour. L'équipe d'enquêteurs (la section mœurs de la BSR de la gendarmerie de Bruxelles) a

betrekking tot deze zaak reeds contacten gehad met de dienst Vreemdelingenzaken en het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen.

Aanwijzingen van Bulgaarse prostitutienetwerken (vooral in het Gentse)

Het laatste jaar werd vastgesteld dat zich een 400-tal Bulgaren (etnische Turken) gevestigd hebben te Gent. Zij waren in het bezit van een Schengenvisum van korte duur (doorgaans verkregen op de Duitse ambassade te Sofia in het kader van zogezegde zakenreizen — handel in 2^e-handsauto's en auto-onderdelen). Als ze eenmaal waren gearriveerd op het Belgisch territorium vroegen zij asiel aan en vertelden een stereotiep verhaal (beweerden lid te zijn van een politieke groepering « *Mouvement des droits et libertés* » (DCP), die opkomt voor de rechten van de Turkse minderheid in Bulgarije. Naar aanleiding van een meeting van de DCP op 8 maart 1996 te Rasgrad zouden zij door de politie zijn aangehouden en meegenomen naar het commissariaat waar zij vrijkwamen tegen betaling van een borgsom). Zij legden huurcontracten over waarbij enkele adressen frequent voorkomen. Het gaat om woningen die eigendom zijn van Turken. Er is evenwel gebleken dat deze inschrijvingen fictief waren en de betrokkenen in werkelijkheid elders op onbekende plaatsen verbleven.

De reisweg verliep per autocar van Bulgarije naar Servië, Hongarije, Slovaakse, Tsjechië en Duitsland met eindbestemming Brussel. Steeds komen twee dezelfde maatschappijen voor die deze reizen organiseerden (Mysis en Leonardus).

De Bulgaren in kwestie verklaarden dat zij naar België waren gekomen met behulp van een Turk uit Gent aan wie zij voor hun overbrenging een som dienden te betalen van 40 000 tot 50 000 frank. Zij verzeilden uiteindelijk in illegale circuits van tewerkstelling en prostitutie.

Met betrekking tot deze problematiek ontstond een samenwerking tussen de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de stadspolitie te Gent en de dienst Vreemdelingenzaken en het Centrum voor de Gelijkheid van Kansen. Deze actie resulteerde in de Operatie « Gulgaar » die op 4 november 1996 werd gehouden te Gent en 108 intercepties tot gevolg had.

Deze grootscheepse razzia bevestigde het vermoeden dat in enkele Turkse vzw's in Gent Bulgaarse meisjes als prostituees werden tewerkgesteld. De slachtoffers werden gerecruteerd, desnoods onder dwang, door landgenoten. De organisator van het netwerk werd aangehouden. Hij stelde de vrouwen ter beschikking van de Turkse cafés.

Vier slachtoffers legden toen bezwarende verklaringen af en werden opgevangen door een instelling. Op consulaire vlak werden er besprekingen gehouden met de Duitse overheden om de afgifte van visa aan bepaalde firma's stop te zetten.

déjà pris contact au sujet de cette affaire avec l'Office des étrangers et le Centre pour l'égalité des chances.

Indices attestant l'existence de réseaux de prostitution bulgares (principalement dans la région de Gand)

L'année passée, on a constaté qu'environ 400 Bulgares (Turcs ethniques) s'étaient établis à Gand. Les intéressés étaient en possession d'un visa de Schengen de durée limitée (en général obtenu à l'ambassade allemande de Sofia dans le cadre de soi-disant voyages d'affaires — commerce de voitures d'occasion et de pièces de voitures). Une fois arrivés sur le territoire belge, ils ont demandé asile et ont raconté une histoire stéréotypée (ils ont affirmé être membres d'un groupement politique « *Mouvement des droits et libertés* » (DCP), qui défend les droits de la minorité turque en Bulgarie. Suite à une réunion du DCP qui a eu lieu le 8 mars 1996 à Rasgrad, ils auraient été arrêtés par la police et emmenés au commissariat, où on les aurait libérés contre paiement d'une caution). Ils ont fourni des contrats de location sur lesquels quelques adresses apparaissent fréquemment. Il s'agit d'habitations qui sont la propriété de Turcs. Il s'est même avéré que ces inscriptions étaient fictives et que les intéressés séjournaient en réalité à des endroits inconnus.

Le voyage s'est fait en autocar de la Bulgarie vers la Serbie, la Hongrie, la Slovaquie, la Tchéquie et l'Allemagne avec Bruxelles pour destination finale. Les deux mêmes noms des sociétés (Mysis et Leonardus) apparaissent sans cesse en ce qui concerne l'organisation de ces voyages.

Les Bulgares en question ont déclaré qu'ils étaient venus en Belgique avec l'aide d'un Turc de Gand, à qui ils ont dû payer une somme de 40 000 à 50 000 francs pour leur « passage ». Ils ont finalement abouti dans les circuits du travail clandestin et de la prostitution.

Face à ce problème, une collaboration s'est instaurée entre la gendarmerie, la police judiciaire, la police communale de Gand, l'Office des étrangers et le Centre pour l'égalité des chances. Cette action a débouché sur l'Opération « Gulgaar », qui a été menée à Gand le 4 novembre 1996 et a donné lieu à 108 interpellations.

Cette rafle de grande envergure a confirmé les soupçons concernant l'occupation de jeunes filles bulgares comme prostituées dans quelques ASBL turques de Gand. Les victimes étaient recrutées par des compatriotes, au besoin par la contrainte. L'organisateur du réseau a été arrêté. Il mettait les femmes à la disposition des cafés turcs.

Quatre victimes ont alors fait des déclarations accablantes et ont été accueillies dans une institution. Au niveau consulaire, des pourparlers ont eu lieu avec les autorités allemandes en vue d'arrêter la délivrance de visas à certaines firmes.

6. Schijnhuwelijken en misbruiken van huwelijken

Probleemstelling

Aangezien het huwelijk een grond is om in België een verblijfsrecht te krijgen wordt deze instelling soms misbruikt met de enige bedoeling het recht op vestiging te krijgen en niet om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen. Gezien er gemis is aan echte toestemming van één of beide echtgenoten zou een dergelijk huwelijk in theorie als nietig moeten worden beschouwd.

Ambtenaren van de burgerlijke stand, politiediensten, migratiediensten maar ook de parketten en de rechtbanken worden regelmatig met deze problematiek geconfronteerd.

Momenteel bestaat er een vrij chaotische situatie op het terrein, zowel in de preventieve als de repressieve aanpak van de schijnhuwelijken. Iedere betrokken dienst pakt het probleem op zijn eigen manier aan. De reglementering wordt op diverse wijzen geïnterpreteerd (in de ene gemeente wordt de reglementering zodanig restrictief geïnterpreteerd dat ieder huwelijk met een illegale immigrant — ook al is hij bonafide praktisch onmogelijk wordt. In een andere gemeente wordt een huwelijk op eenvoudig verzoek afgesloten, ook al is het manifest duidelijk dat het om een schijnhuwelijk gaat).

Een zelfde situatie (van onduidelijkheid bij de toepassing van de reglementering gekoppeld aan een weinig effectieve aanpak) wordt vastgesteld in alle fasen van de procedure, gaande van de aanvraag tot de afkondiging van het huwelijk, over de aanvraag tot verkrijging van de verblijfsvergunning, tot het beleid inzake de vernietiging van schijnhuwelijken.

Kort samengevat is er enerzijds de problematiek inzake interpretatie en toepassing van de omzendbrief van 7 juli 1994 betreffende de omstandigheden waarin de huwelijksvoltrekking door de ambtenaar van de burgerlijke stand geweigerd kan worden. Anderzijds is er het aantal vorderingen en uitspraken tot nietigverklaring dat veel lager ligt dan het reële aantal schijnhuwelijken (mogelijke verklaringen : er gebeurt geen systematisch onderzoek naar de schijnhuwelijken, de parketten worden door de ambtenaren van de burgerlijke stand of andere diensten — dienst Vreemdelingenzaken of politiediensten — niet systematisch op de hoogte gebracht van aanwijzingen van een schijnhuwelijk, het onderzoek van aanwijzingen voor een schijnhuwelijk wordt door parketten minder belangrijk geacht omdat zij het belang ervan te weinig onderkennen of omdat zij in te veel gevallen te weinig gegevens ontvangen enzovoort. Ten slotte is er ook het probleem van de in het buitenland gesloten huwelijken en van de legalisatie en authenticatie van documenten.

6. Mariages de complaisance et abus en matière de mariages

Exposé du problème

Puisque le mariage constitue un moyen de s'assurer un droit de séjourner en Belgique, on abuse parfois de cette institution dans le seul but d'obtenir le droit de s'y établir, sans avoir aucune intention de mener une vie commune durable. En théorie, un tel mariage devrait être considéré comme nul faute de consentement réel dans le chef de l'un ou des deux époux.

Les officiers de l'état civil, les services de police, les services d'immigration, mais aussi les parquets et les tribunaux sont régulièrement confrontés à ce problème.

Sur le terrain, la situation actuelle est assez chaotique, tant au niveau préventif qu'en ce qui concerne l'action répressive. Chaque service concerné aborde le problème à sa manière. La réglementation est diversement interprétée (dans telle commune, la réglementation est interprétée de manière tellement restrictive que tout mariage avec un immigré en situation illégale — même s'il est de bonne foi — devient pratiquement impossible. Dans telle autre commune, le mariage est célébré sur simple demande, même s'il est évident qu'il s'agit d'un mariage de complaisance).

On constate la même situation (application peu cohérente de la réglementation liée à une approche peu efficace) dans toutes les phases de la procédure, allant de la demande à l'annonce du mariage, en passant par la demande de permis de séjour, jusqu'à la politique en matière d'annulation des mariages fictifs.

En bref, il y a d'une part le problème de l'interprétation et de l'application de la circulaire du 7 juillet 1994 relative aux circonstances dans lesquelles l'officier de l'état civil peut refuser de célébrer le mariage. D'autre part, le nombre de réquisitions et de décisions d'annulation est beaucoup plus faible que le nombre réel de mariages fictifs (explications possibles : il n'y a pas d'enquête systématique en ce qui concerne les mariages fictifs, les parquets ne sont pas systématiquement informés des indices de mariage fictif par les officiers de l'état civil ou d'autres services — Office des étrangers ou services de police —, l'examen des indices de mariage fictif est jugé moins important par les parquets parce qu'ils n'en voient pas suffisamment l'importance ou parce qu'ils sont trop souvent trop peu informés, etc. Se pose enfin le problème des mariages célébrés à l'étranger et de la légalisation et de l'authentification des documents.

Samenwerking tussen departementen

Aangezien het nodig is om al deze aspecten van naderbij te onderzoeken en op alle terreinen het beleid te optimaliseren, grijpen er thans besprekingen plaats tussen de departementen van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.

De doelstelling is via een wetswijziging en een nieuwe omzendbrief het probleem van de schijnhuwelijken, gesloten in België of in het buitenland, te bestrijden.

In eerste instantie beoogt men een omzendbrief te sturen naar de gemeenten met een duidelijke omschrijving van de taken en plichten van de ambtenaar van de burgerlijke stand wanneer deze geconfronteerd wordt met een mogelijk schijnhuwelijk. Het doel is een eenduidig en samenhangend beleid te voeren in alle gemeenten.

In tweede instantie worden wijzigingen voorzien in de betrokken huwelijkswetgeving.

Burgerlijk preventief :

1. De afschaffing van de afkondiging en het invoeren van een aangifte van de wil tot huwen. Tijdens de periode volgend op de aangifte zou de ambtenaar van de burgerlijke stand de mogelijkheid hebben een meer diepgaand onderzoek in te stellen naar de beweegredenen tot het afsluiten van het huwelijk. Hierbij zou hij een advies kunnen vragen aan het parket.

2. Hierbij zou de ambtenaar van de burgerlijke stand ieder stuk dat hij nodig acht om na te gaan of er is voldaan aan de door de wet gestelde voorwaarden om een huwelijk te mogen aangaan en alle betrokken informatie, kunnen opvragen.

Burgerlijk repressief :

1. Aan een schijnhuwelijk zouden geen gevolgen worden gegeven, wanneer uit een geheel van omstandigheden manifest blijkt dat de intentie van minstens één van de echtgenoten niet is gericht op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het bekomen van een voordeel dat is verbonden aan het statuut van gehuwde.

Strafrechtelijk repressief :

Het wetens en willens medewerken, rechtstreeks of onrechtstreeks, aan het organiseren of sluiten van een schijnhuwelijk zal strafrechtelijk beteugeld worden (afschrikwekkend effect).

Ten slotte wil men ook de legalisatie- en authenticiteitscontrole uitbouwen en een juridische onderbouwing geven. Er wordt naar gestreefd om met de

Collaboration entre les départements

Vu la nécessité d'examiner tous ces aspects de plus près et d'optimiser la politique dans tous les domaines, une concertation a été entamée entre les départements de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

L'objectif est de modifier la loi et de mettre au point une nouvelle circulaire en vue de lutter contre les mariages fictifs, célébrés en Belgique ou à l'étranger.

En premier lieu, on envisage d'envoyer aux communes une lettre circulaire décrivant clairement les tâches et les obligations de l'officier de l'état civil confronté à un éventuel mariage blanc. Le but est de mener, dans toutes les communes, une politique claire et cohérente.

En second lieu, des modifications sont prévues à la législation relative au mariage.

Mesures préventives sur le plan civil :

1. La suppression de la publication et l'instauration d'une déclaration de la volonté de contracter mariage. Au cours de la période qui suit la déclaration, l'officier de l'état civil aurait la possibilité de mener une enquête plus approfondie sur les motifs qui poussent les intéressés à contracter mariage. Il pourrait demander à cet égard l'avis du parquet.

2. L'officier de l'état civil pourrait demander à cet effet tout document qu'il juge indispensable pour vérifier si les conditions prescrites par la loi pour contracter mariage sont remplies ainsi que toutes les informations utiles.

Mesures répressives sur le plan civil :

1. Un mariage blanc ne serait assorti d'aucun effet au cas où il ressortirait manifestement d'un ensemble de circonstances qu'au moins un des époux n'a pas l'intention d'établir une union durable, mais cherche uniquement à obtenir un avantage lié au statut d'époux.

Mesures répressives sur le plan pénal :

La collaboration délibérée, directe ou indirecte, à l'organisation ou à la conclusion d'un mariage blanc sera réprimée sur le plan pénal (effet dissuasif).

Enfin, on veut également étendre le contrôle de la légalité et de l'authenticité et lui donner un fondement juridique. On met tout en œuvre pour pouvoir

uiteindelijke wetteksten klaar te zijn voor het zomer-reces ⁽¹⁾.

Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Schüttringer vraagt of de link tussen de schijnhuwelijken en de mensenhandel reëel is.

De heer Ongenaert stelt dat het de bepaalde systematiek is die wordt gehanteerd, meer en meer Pakistani gaan in het Verenigd Koninkrijk huwen : deze vrouwen kregen geld aangeboden, soms tot 3 à 400 000 frank (helpt aan kandidaat-echtgenote en helpt aan organisatie). In Ninove en Dendermonde is een actie op het getouw gezet. In de huidige context zal de nietigverklaring — omwille van de common law — heel moeilijk zijn. Een nieuwe tendens is te gaan trouwen in Spanje, in een islamitisch centrum in Madrid, nadat de Belgische vrouw zich heeft bekeerd. Vrouwen die onderdaan zijn van een andere EU-staat worden fictief tewerkgesteld. Zo kunnen ze worden ingeschreven.

De heer Biefnot vraagt wat de link is van de clandestiene immigratie met de mensenhandel.

De heer Lano mist een evaluatie. Er is weliswaar een multidisciplinaire aanpak, maar is er een kwalitatieve screening van de mechanismen van illegale immigratie en van mensenhandel van mekaar te scheiden ?

De heer Ongenaert stelt dat de mensenhandel woekert in het milieu van de clandestiene immigratie. Er wordt misbruik gemaakt van de zwakte van een persoonlijke precarie toestand.

Mevrouw Geraert preciseert dat vorig jaar op 117 slechts 9 gevallen van illegale tewerkstelling werden gelegaliseerd. Er moeten duidelijke aanwijzingen zijn : (geen papieren meer, lage lonen en enge ruimte).

De heer Lano vraagt hoeveel dossiers er jaarlijks worden ingeschreven.

De heer Ongenaert preciseert dat het aantal dossiers 18 à 20 000 bedraagt. Pas na controle kunnen slachtoffers van mensenhandel ontdekt worden.

Mevrouw Hermans merkt op dat men als slachtoffer pas zichtbaar kan worden als men weet dat er een brug is om eruit te geraken. In Groot-Brittannië wordt het huispersoneel ingeschreven op het visum van de werkgever. Wanneer deze personen zich tot slachtoffer opwerpen, komen ze automatisch in de illegaliteit terecht.

Mevrouw Geraert beaamt dat een slachtoffer zonder papieren zich heel vaak niet durft aangeven. Drie opvangcentra is ook te weinig om heel het land te bestrijken.

De heer Ongenaert kondigt aan dat men een zicht wil krijgen om het misbruik van diplomatiek en con-

soumettre les textes législatifs définitifs avant les vacances d'été ⁽¹⁾.

Questions et observations des membres

Mme Schüttringer demande s'il existe réellement un lien entre les mariages blancs et la traite des êtres humains.

M. Ongenaert précise que l'on constate de plus en plus de Pakistanais vont se marier au Royaume-Uni : ces femmes se sont vu offrir de l'argent, parfois de 3 à 400 000 francs (la moitié pour la candidate au mariage et la moitié pour l'organisation). A Ninove et Dendermonde, une action a été organisée. Dans le contexte actuel, l'annulation sera très difficile à obtenir en droit commun. Une nouvelle tendance consiste à se marier en Espagne, dans un centre islamique de Madrid, après que la femme belge se fut convertie. Les ressortissantes d'un autre Etat de l'Union européenne sont employées de manière fictive. Elles peuvent ainsi être inscrites.

M. Biefnot demande quel est le lien entre immigration clandestine de traite des êtres humains.

M. Lano souhaiterait que l'on procède à une évaluation. Il existe certes une approche multidisciplinaire, mais procède-t-on à des enquêtes qualitatives en vue de dissocier les mécanismes de l'immigration clandestine et ceux de la traite des êtres humains ?

M. Ongenaert affirme que la traite des êtres humains prolifère dans le milieu de l'immigration clandestine. On exploite la faiblesse d'une situation personnelle précaire.

Mme Geraert précise que, l'an passé, seulement 9 cas de travailleurs clandestins sur 117 ont été légalisés. Il faut que les indices soient évidents : plus de papiers, salaires peu élevés et petit espace.

M. Lano demande combien de dossiers sont enregistrés chaque année.

M. Ongenaert précise que le nombre de dossiers est de 18 à 20 000. Ce n'est qu'après un contrôle que les victimes de la traite des êtres humains peuvent être découvertes.

Mme Hermans fait observer qu'une victime n'ose se faire connaître que lorsqu'elle sait qu'il y a un moyen de s'en sortir. En Grande-Bretagne, le personnel domestique est inscrit sur le visa de l'employeur. Quand ces personnes se déclarent victimes, elles aboutissent automatiquement dans la clandestinité.

Mme Geraert reconnaît que les victimes sans papiers n'osent généralement pas se faire connaître. Trois centres d'accueil ne suffisent par ailleurs pas pour couvrir tout le pays.

M. Ongenaert annonce que l'on cherche à recenser les abus commis envers le personnel diplomatique et

⁽¹⁾ Cf. vraag van de heer Jacques Vandenhaute, Beknopt verslag van 5 november 1997 (C 416).

⁽¹⁾ Cf. question de M. Jacques Vandenhaute, Compte rendu analytique du 5 novembre 1997 (C 416).

sulair personeel, in samenwerking met Buitenlandse Zaken.

Mevrouw Geraert deelt mee dat vorig jaar slechts 4 au pair-meisjes als slachtoffer werden gelegaliseerd. Ze moeten een vertrouwenpersoon kennen, anders kunnen ze niet bij de dienst Vreemdelingen-zaken of de politiediensten aankloppen.

De heer Roose vraagt wat de respons is van de politiediensten op het meer bekend maken van de problemen inzake mensenhandel.

Mevrouw Geraert meent dat thans ook vragen worden gesteld door de gemeentebesturen en niet alleen door de politiediensten. Zo zal men veel meer dossiers kunnen doorspelen.

De heer Ongenaert onderstreept dat het au-pair-statuuat zich tot misbruiken leent. Waarom schorst men de afgifte hiervan niet? Het zou moeten afgeschaft worden!

Mevrouw Hermans is het ermee eens dat dit statuut 19^e-eeuws is.

HOOFDSTUK 5

Slachtofferopvang

Evaluatie verslag Belgisch mensenhandelbeleid

Inleiding

Payoke vzw werkt nu ongeveer 7 jaar rond de problematiek van mensenhandel. Nog steeds blijft volgens hen hun werk een druppel op een hete plaat.

Na de wet van 13 april 1995 op de mensenhandel kwam het thema mensenhandel in een stroomversnelling terecht.

Niet alleen het thema, maar ook letterlijk de stroom van slachtoffers neemt alsmaar toe. Een beleid uitstippelen in Europa, wetten opstellen om mensenhandel uit te roeien is slechts 1 kleine stap in het geheel. De realiteit is vaak zoveel complexer.

Wat is precies mensenhandel? Waar bepaal je de grens? Welke invloed heeft het Belgische migratiebeleid op de toename van slachtoffers van mensenhandel? Welke rol spelen de landen van herkomst, vooral de situatie van de landen van herkomst, in dit verhaal?

Hoe kan België, of de Europese Gemeenschap, naar deze landen toe een beleid voeren om enige verbetering in de situatie aldaar te brengen?

Het is onmogelijk om deze diepgewortelde scheefgegroeide wereldse verhouding door één enkele wet te veranderen.

consulaire, et ce, en collaboration avec le département des Affaires étrangères.

Mme Geraert déclare que, l'an passé, seulement 4 jeunes filles au pair ont été légalisées en tant que victimes. Elles doivent connaître une personne de confiance, sinon, elles ne peuvent s'adresser à l'office des étrangers ni aux services de police.

M. Roose demande quelle est la réaction des services de police par rapport au fait que les problèmes liés à la traite des êtres humains soient davantage connus du public.

Mme Geraert pense que l'on se pose actuellement aussi des questions dans les administrations communales et plus uniquement dans les services de police. On devrait ainsi pouvoir transmettre beaucoup plus de dossiers.

M. Ongenaert souligne que le statut du travail au pair se prête aux abus. Pourquoi accorde-t-on encore ce statut? Il faudrait le supprimer!

Mme Hermans estime elle aussi que ce statut est digne du XIX^e siècle.

CHAPITRE 5

Accueil des victimes

Evaluation du rapport sur la traite des êtres humains en Belgique

Introduction

Il y a près de 7 ans que l'ASBL Payoke s'active contre la traite des êtres humains. L'association estime que son travail reste toujours une goutte d'eau dans la mer.

La loi du 13 avril 1995 a provoqué un regain d'intérêt à l'égard de la traite des êtres humains.

Ce n'est pas seulement le sujet, mais aussi littéralement le flux des victimes qui continue à s'amplifier. Définir une stratégie en Europe, rédiger des lois en vue d'éradiquer la traite des êtres humains ne sont qu'une petite étape dans l'ensemble. La réalité est souvent beaucoup plus complexe.

Qu'est précisément la traite des êtres humains? Ou se situe la limite? Quelle est l'influence de la politique belge d'immigration sur l'augmentation du nombre de victimes de la traite des êtres humains? Quel rôle jouent en l'occurrence les pays d'origine, et surtout la situation de ces pays?

Comment la Belgique, ou la Communauté européenne, peut-elle mener en faveur de ces pays une politique qui serait de nature à y améliorer quelque peu la situation?

Il est impossible de changer au moyen d'une seule loi cette relation mondiale profondément enracinée et qui a mal évolué.

KNELPUNTEN OP HET VELD

Verblijfsdocumenten :

De overgang van een aankomstverklaring naar een inschrijving in het vreemdelingenregister blijft een moeilijk stap. Deze stap hangt hoofdzakelijk af van het advies van het parket dat de klacht onderzoekt.

Dat proces verloopt nog steeds zeer traag en heeft tot gevolg dat vele slachtoffers meerdere malen hun aankomstverklaring slechts voor 2 maanden verlengd krijgen. De mogelijkheid blijft aldus zeer reëel dat zij na 1, 2 zelfs 3 jaar plots toch nog uit het land worden gezet omdat het onderzoek niets opleverde en hun verhaal « te zwak » bleek. Hun toekomst kunnen zij dus enkel op zeer korte termijn plannen. Wat zal er gebeuren ? Blijven ze in België ? Worden ze terug gestuurd ? Wat doen ze in die periode van onzekerheid ? Deze onzekerheid betekent een zeer belangrijk obstakel in de sociaal-psychologische begeleiding van de vrouw in kwestie.

(Een recent voorbeeld : één van de slachtoffers wordt na bijna 3 jaar verblijf teruggestuurd naar haar thuisland omdat het onderzoek zogenaamd niets uitwees. Payoke heeft het dossier van het onderzoek opgevraagd en bestudeerd. Er bleek niets gebeurd te zijn. Het dossier bevatte niet meer dan de verklaring van de vrouw bij de rijkswacht en het intake-gesprek bij Payoke. Er bleek geen onderzoek geweest te zijn.)

Tewerkstellingsattest :

Een groot deel van de vrouwen die bij Payoke in begeleiding zijn, heeft slechts een geldige aankomstverklaring voor 2 maanden. Bij vernieuwing van een aankomstverklaring voor die duur, duurt het ongeveer 4 weken vooraleer alle administratieve verrichtingen gebeurd zijn en deze vrouw dus mag gaan werken. Dit tewerkstellingsdocument loopt af op het moment dat de aankomstverklaring terug afloopt. Dit betekent dat de vrouw telkens voor een periode van 1 maand legaal kan werken. Welke werkgever werft een werkneemster aan op die basis ?

Het onderzoek :

Verschillende onderzoeken lopen traag. De informatie uit het onderzoek vooral van de parketten stroomt slechts traag door. Payoke en/of het slachtoffer zelf wordt te weinig op de hoogte gehouden van het verloop van haar zaak.

De uitspraken blijven eerder onbevredigend. De daders krijgen meestal lichte straffen.

POINTS NOIRS SUR LE TERRAIN

Documents de séjour :

Le passage d'une déclaration d'arrivée à une inscription au registre des étrangers demeure une étape difficile. Celle-ci dépend essentiellement de l'avis du parquet qui examine la plainte.

Ce processus est encore fort lent et a pour conséquence que bien souvent, les victimes n'obtiennent qu'une prorogation de deux mois de leur déclaration d'arrivée. Il s'ensuit qu'il est fort possible qu'elles soient malgré tout encore expulsées tout à coup au bout d'un, deux ou même trois ans parce que l'enquête a été infructueuse et que leur récit s'est avéré « trop faible ». Elles ne peuvent donc envisager leur avenir qu'à très court terme. Que va-t-il se passer ? Vont-elles rester en Belgique ? Seront-elles renvoyées ? Que feront-elles pendant cette période d'insécurité ? Cette insécurité constitue un obstacle considérable pour la guidance sociopsychologique de la femme concernée.

(Un exemple récent : après avoir séjourné presque trois ans en Belgique, une des victimes est renvoyée dans son pays d'origine parce que l'enquête n'a prétendument rien démontré. Payoke a demandé et examiné le dossier de l'enquête. Il est apparu que rien n'avait été fait. Le dossier ne comportait rien de plus que la déclaration faite par la femme à la gendarmerie et l'entretien préliminaire chez Payoke. Il s'est avéré qu'il n'y avait pas eu d'enquête.)

Attestation d'occupation :

La majorité des femmes dont Payoke assure la guidance possèdent une déclaration d'arrivée qui n'est valable que pour deux mois. En cas de renouvellement d'une déclaration d'arrivée pour la même durée, il faut environ quatre semaines pour accomplir toutes les formalités administratives et pour que cette femme puisse donc aller travailler. La validité de cette attestation d'occupation prend fin à l'expiration de la validité de la déclaration d'arrivée. Cela signifie que la femme peut travailler en toute légalité chaque fois pendant une période d'un mois. Quel employeur engage une travailleuse dans ces conditions ?

L'enquête :

Il n'est pas rare que les enquêtes fassent du surplace. Les informations recueillies dans le cadre de l'enquête, et principalement celles récoltées par les parquets, ne sont transmises que lentement. Payoke et/ou la victime elle-même sont insuffisamment tenus au courant du déroulement de leur affaire.

Les jugements rendus sont plutôt décevants. Les auteurs sont le plus souvent condamnés à des peines légères.

Met de verschillende politionele diensten verloopt de samenwerking niet altijd optimaal. De gemeentepolitie heeft niet altijd voldoende weet van het bestaan en de werking rond mensenhandel. De inhoud van de omzendbrief is hen te weinig bekend. De Antwerpse stadspolitie daarentegen voert een anti-illegalen en prostitutiebeleid waardoor vaak zaken in verband met mensenhandel dreigen verloren te gaan.

De samenwerking met de rijkswacht, BOB cel mensenhandel, verloopt eerder goed. De problematiek van mensenhandel is hen goed bekend. Nochtans worden de slachtoffers verondersteld te vaak aan een koordje te hangen om het onderzoek maximaal te kunnen uitvoeren. De vrouwen moeten te allen tijde paraat staan voor ondervragingen. Er wordt te weinig rekening gehouden met hun incasservermogen.

Soms hebben we kunnen vaststellen dat de slachtoffers onrealistische vooruitzichten worden voorgesteld, om hen zo te overtuigen mee te werken aan het onderzoek.

De juridische procedure :

De juridische procedures nemen heel wat tijd en energie in beslag. Het laatste jaar kregen we een groter aantal zaken op juridisch niveau te verwerken. Sinds de erkenning van de burgerlijke partijstelling van Payoke heeft het juridische onderdeel binnen onze werking nog aan belang toegenomen.

Dit extra werk heeft geen extra subsidie of personeel opgeleverd. Al te veel werk wordt er zonder meer bijgenomen en de kosten worden zo beperkt mogelijk gehouden door onze zaken zelf voor te brengen in de rechtbank. Maar zonder advocaat is de kans op slagen uiteraard kleiner. Maar de kosten van een advocaat kunnen onmogelijk gedragen worden binnen het huidige subsidiebudget.

Subsidies :

Payoke heeft nog steeds geen vaste erkenning als organisatie en hangt voornamelijk af van projecten. Een projectsubsidie is geen goede basis voor de continuïteit van de werking. Bovendien is er een blijvend en schrijnend personeelstekort. Bijkomende werkingsgelden voor juridische bijstand en juridische kosten te dekken is op termijn een dringende noodzaak. De overheid kan niet blijven verwachten dat Payoke als NGO almaar meer werk en verantwoordelijkheid opneemt zonder voldoende financiële ondersteuning.

La collaboration entre les différents services de police n'est pas toujours optimale. La police communale n'est pas toujours suffisamment au courant de l'existence de la traite des êtres humains ni de la façon dont les choses se déroulent. Elle ne connaît pas suffisamment le contenu de la circulaire. Pire encore : la police communale d'Anvers mène, en ce qui concerne les illégaux et la prostitution, une politique qui risque souvent d'envoyer les affaires concernant la traite des êtres humains aux oubliettes.

La collaboration avec la gendarmerie et la BCR (cellule Traite des êtres humains) se passe plutôt bien. L'une et l'autre connaissent bien le problème de la traite des êtres humains. Il n'en reste pas moins que les victimes sont trop souvent censées se tenir constamment à la disposition des services de police pour qu'ils puissent effectuer l'enquête de façon optimale. Les femmes doivent se tenir prêtes à être interrogées à tout instant. On tient trop peu compte de leur résistance psychologique.

Nous avons parfois pu constater qu'on laisse entrevoir aux victimes des perspectives irréalistes afin de les convaincre de collaborer à l'enquête.

La procédure judiciaire :

Les procédures judiciaires prennent énormément de temps et exigent une somme considérable d'énergie. L'an passé, nous avons dû gérer un plus grand nombre d'affaires au niveau judiciaire. Depuis que Payoke peut se constituer partie civile, le volet judiciaire de notre activité a pris encore plus d'importance.

Ce travail supplémentaire n'a pas donné lieu à une augmentation des subsides ou des effectifs. On accepte trop de travail et on comprime au maximum les frais en portant nos affaires nous-mêmes devant le tribunal. Sans avocat, on a évidemment moins de chances d'obtenir gain de cause. Il nous est toutefois impossible de supporter les frais d'un avocat dans le cadre du budget actuel.

Subsides :

Payoke n'est toujours pas définitivement reconnue en tant qu'organisation et dépend principalement de projets. Une subvention par projet ne constitue pas une bonne base pour la continuité du fonctionnement. Il y a en outre un manque flagrant et chronique de personnel. L'octroi de moyens de fonctionnement supplémentaires destinés à couvrir l'assistance juridique et les frais juridiques constitue à terme une nécessité absolue. Les autorités ne peuvent attendre éternellement de Payoke qu'elle assume, en tant qu'ONG, toujours plus de travail et toujours plus de responsabilité sans soutien financier suffisant.

Coördinatie tussen de centra :

Aangezien Payoke het enige van de 3 centra (Pagasa, Surjya, Payoke) is dat geen structurele band heeft met het centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding is er slechts zeer sporadisch contact met het centrum. Eventuele overlegmomenten met de andere centra gebeuren slechts op vraag van de 3 centra, waarvan de vraag door Payoke zelf meestal uitgaat.

De ondersteuning van het centrum naar concrete problemen van Payoke is miniem. De contacten met overheidsdiensten, ministeries, enz ... neemt Payoke zelf. En duidelijker overleg en een gemeenschappelijk standpunt inzake mensenhandel van de verschillende centra gesteund door het Centrum zou een grote bijdrage kunnen leveren tot de efficiëntie van de aanpak van mensenhandel en de begeleiding van de slachtoffers.

BESLUIT

Niettegenstaande het Belgische mensenhandelbeleid « uitblinkt » in vergelijking met de situatie in andere West-Europese landen mogen wij nog niet op onze beide oren slapen.

Wij zien nog graag een evolutie in de humane benadering van het slachtoffer. Het beleid vertrekt in eerste instantie vanuit de gedachte van de overheid. Wij zouden opteren om een beleid te voeren vertrekkend vanuit het slachtoffer.

In de rapporten van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, werd een bijdrage vanuit onze werking opgenomen. We kunnen enkel bevestigen wat daarin werd vermeld.

Tevens riep Pagasa, in samenwerking met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding en met de Koning Boudewijnstichting, een voorlichtingsvergadering samen waarop toen een vertegenwoordiging van alle democratische fracties van alle parlementen was uitgenodigd.

De aandachtspunten die toen naar voor werden geschoven waren de volgende :

- het probleem om aan slachtoffers een reëel toekomstperspectief te bieden;
- de gebrekkige samenwerking met een aantal diensten;
- het ontbreken van een wettelijk kader dat een effectieve begeleiding van minderjarige slachtoffers toelaat;
- een voortdurende strijd voor de nodige financiële middelen.

Coordination entre les centres :

Etant donné que Payoke est le seul des trois centres (Pagasa, Surjya, Payoke) à ne pas avoir de lien structurel avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, les contacts avec ce dernier sont très sporadiques. Les concertations éventuelles avec les autres centres n'ont lieu qu'à la demande d'un des trois centres, le plus souvent de Payoke.

Le soutien du centre en ce qui concerne les problèmes concrets de Payoke est minime. Payoke prend lui-même contact avec les services publics, les ministères, etc. L'organisation d'une concertation plus claire et l'adoption d'une position commune en matière de traite des êtres humains des différents centres, soutenus par le Centre, pourraient améliorer notablement l'efficacité de l'approche de la traite des êtres humains et l'accompagnement des victimes.

CONCLUSION

Bien que la politique belge en matière de traite d'êtres humains occupe une excellente position par comparaison avec la situation qui prévaut dans d'autres pays d'Europe occidentale, nous devons cependant rester vigilants.

Nous estimons que la manière dont on traite la victime en tant qu'être humain devrait être améliorée. La politique se fonde en effet prioritairement sur les conceptions de l'autorité. Nous souhaiterions quant à nous que la politique se préoccupe prioritairement de la victime.

Les rapports du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme contiennent un passage consacré à notre action. Nous ne pouvons que confirmer ce qui a été écrit.

En collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et avec la Fondation Roi Baudouin, Pagasa a organisé une réunion d'information à laquelle avaient été invités des représentants de tous les groupes démocratiques de tous les parlements.

Les thèmes suivants ont été abordés :

- le problème résultant de la nécessité d'offrir aux victimes de réelles perspectives d'avenir;
- les problèmes de collaboration avec une série de services;
- l'absence d'un cadre légal permettant un accompagnement effectif des victimes mineures;
- un combat permanent en vue de trouver les moyens financiers indispensables.

ACTIVITEITENVERSLAG VAN SURÿA : VASTSTELLINGEN EN OPMERKINGEN JAAR 1996

1. Sociale doelstellingen van de vzw

Surÿa is voor het Waalse Gewest de gespecialiseerde sociale instelling voor de opvang, de begeleiding en de huisvesting van slachtoffers van internationale mensenhandel.

Onder opvang verstaat de vereniging het eerste contact met de vzw. Hierbij kunnen diverse vragen en antwoorden aan bod komen. Als het gaat om een eenvoudige inlichting zal de persoon die tussenkomt informatie verschaffen over het sociale aspect van de vzw, de werking ervan, de diensten die worden aangeboden op het gebied van de begeleiding, het soort huisvesting dat wordt verschaft, enz.

Als de vraag kan uitmonden op een begeleiding en/of huisvesting, vragen we een ontmoeting met de betrokkene. De doelstelling van zo een onthaal is om te luisteren naar de betrokken persoon en hierbij is het eender waar de betrokkene aan toe is in de aanvraag voor hulp, eender wat het verhaal is, eender wat het probleem is en tenslotte eender wat de vraag is. Het is natuurlijk belangrijk het lijden te erkennen, de emoties die tijdens het eerste contact geuit worden te bevestigen en de persoon te erkennen binnen haar/zijn hele menselijke dimensie. Daarna is het weer aan de persoon die intervenieert om klaarheid te verkrijgen in de expliciete of impliciete vraag van de betrokkene en om de situatie van de persoon te verduidelijken om een dienst of hulp aan te bieden die overeenstemt met de vastgestelde noden. Het komt erop neer om een evaluatie te maken van de probleemsituatie om te bepalen of die met het sociale doel van onze vzw overeenstemt, of ze onder de bevoegdheid van een andere sociale organisatie valt. Na deze eerste diagnose zijn we in staat de betrokkene concrete hulp aan te bieden : een doorverwijzing naar een andere dienst of een begeleiding door onze organisatie.

De begeleiding beoogt een hulp op sociaal, psychologisch of juridisch vlak. De begeleiding past in het perspectief van de maatschappelijke integratie of de reïntegratie van het slachtoffer in ofwel de Belgische samenleving ofwel de samenleving in het land van herkomst. Van dan af is het belangrijk om tussen te komen in de crisissituaties en om het slachtoffer toe te laten opnieuw structuur te ontdekken, opnieuw aanknopingspunten te vinden, bekwaamheden te ontwikkelen en die aan te houden opdat de betrokkene een grotere autonomie kan overwegen, voor zichzelf kan instaan en uiteindelijk de menselijke waardigheid kan terugvinden die zo vaak werd geschonden. Via de begeleiding, trachten we eveneens om het slachtoffer te helpen zich te situeren, zowel tegenover zichzelf als tegenover de directe en indirecte omgeving. Het slachtoffer ontwikkelt een negatief beeld van zichzelf, van de eigen situatie, van eigen mogelijkheden en dat beeld wordt inderdaad

RAPPORT D'ACTIVITES DE SURÿA : CONSTATS ET CRITIQUES

1. Objectifs sociaux de l'ASBL

L'ASBL Surÿa est l'institution sociale spécialisée, pour la Région Wallonne, dans l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement des victimes de la traite internationale des êtres humains.

On entend par accueil le premier contact avec l'ASBL. Celui-ci peut faire l'objet de demandes et de réponses diverses. Dans le cadre d'une simple information, l'intervenant prend soin d'expliquer l'objet social de l'ASBL, son fonctionnement, les services offerts sur le plan de l'accompagnement, le type d'hébergement, etc.

Si la demande est susceptible d'aboutir à un accompagnement et/ou à un hébergement, nous rencontrons l'intéressé. L'objectif de cet accueil est d'entendre la personne où qu'elle soit dans sa démarche de demande d'aide, quelle que soit son histoire, quelle que soit sa difficulté et finalement quelle que soit sa demande. Il est évidemment important de reconnaître la souffrance et valider les émotions exprimées lors du premier contact, reconnaître l'être dans toute sa dimension humaine. C'est alors à l'intervenante sociale, dans un second temps, de clarifier la demande explicite ou implicite de l'intéressé, de cerner et éclaircir la situation de celui-ci dans le but de lui offrir le service, le type d'aide en adéquation avec les besoins identifiés. Il s'agit d'évaluer la situation-problème afin de déterminer si celle-ci est en concordance avec l'objet social qui est le nôtre ou si elle est davantage de la compétence d'une autre organisation sociale. Après ce premier diagnostic, il convient de proposer à la personne l'aide concrète, une orientation vers un autre service ou la prise en charge par notre association.

L'accompagnement vise à apporter une aide sur le plan social, psychologique et juridique. L'accompagnement s'inscrit dans la perspective d'une insertion ou d'une réinsertion de la victime dans la société que ce soit en Belgique ou dans le pays d'origine. Dès lors, il est important d'intervenir dans la situation de crise et de permettre à la victime de se restructurer, de retrouver des points de repères, de développer et maintenir des capacités, des aptitudes et de les promouvoir afin qu'elle puisse envisager une autonomie plus grande, se prendre en charge elle-même et retrouver sa dignité humaine si souvent brisée. L'accompagnement vise aussi à aider la victime à se resituer par rapport à elle-même, par rapport à son environnement immédiat et élargi. En effet, la perception négative que développe la victime d'elle-même, de sa situation, de ses potentialités est influencée par son histoire de vie et la situation d'exploitation particulièrement humiliante et désas-

beïnvloed door het levensverhaal en de uiterst veronderende en ongelukkige toestand van de uitbuiting. Er wordt dus getracht om het slachtoffer te begeleiden naar een herontdekking van een positief eigenbeeld.

De huisvesting heeft als doel een veilige plaats aan te bieden en het slachtoffer in staat te stellen de eigen ervaringen van op een afstand te bekijken. Het slachtoffer krijgt het gevoel van veiligheid en rust. Nadat het slachtoffer het milieu de rug gekeerd heeft, kan het op een serene manier de toekomst tegemoet zien. Er wordt in het team een evaluatie opgesteld betreffende de verschillende mogelijkheden die er zijn om de slachtoffers weer hun autonomie te geven en er wordt rekening gehouden met het ritme, de keuzen en de bekwaamheid waarover het slachtoffer beschikt met betrekking tot deze grotere autonomie. De huisvesting geeft het slachtoffer de mogelijkheid zich te beschermen tegen alle mogelijke druk en bedreigingen.

2. Concreet

In de loop van 1996 hebben we 45 personen opgevangen. In 87 % van de gevallen ging het om vreemdelingen. We stellen vast dat steeds meer personen afkomstig zijn uit Oost-Europa : ze vertegenwoordigen 29 % van de totale groep. De personen die we opvangen zijn relatief jong : 21/45 zijn tussen 18 en 24 jaar oud. En we kunnen eveneens stellen dat het in 78 % van de gevallen gaat om vrouwen.

Als we de hele opgevangen groep bekijken, kunnen we vaststellen dat 78 % onder hen slachtoffer is van mensenhandel. Dit betekent dat binnen de groep van 45 personen 10 personen het slachtoffer zijn van mensenhandel. De reden waarom we die mensen toch hebben ontmoet, is dat het soms enorm moeilijk is van bij het begin de vaak complexe en verwarrende situatie waarin mensen zijn terecht gekomen helemaal te vatten. Hierbij komt eveneens dat bij aanhoudingen de ordediensten niet altijd beschikken over alle elementen om vast te stellen of de betrokkene zich in een slachtofferpositie bevindt. Het is net om het verhaal te verhelderen dat ze een beroep doen op onze diensten en dat ze ons de opvang of doorverwijzing van de betrokkene toevertrouwen. Sociale organisaties worden eveneens met dit probleem geconfronteerd.

Het zijn vooral de politiediensten die een beroep doen op onze vereniging aangezien ze 56 % van de oproepen vertegenwoordigen. Binnen de politiediensten is het vooral de BOB — sectie georganiseerde misdaad — die het meest op ons een beroep doet. Van de gemeentelijke politie hebben we slechts één oproep gekregen. De gerechtelijke politie stuurde ons 6 dossiers door. Anderzijds stellen we vast dat één op vijf aanvragen binnenkomt via sociale organisaties. Een belangrijke vaststelling is dat 6 van de 45 personen door ons werden opgevangen dankzij de tussenkomst van een particulier en eenzelfde aantal dankzij de tussenkomst van een andere gespeciali-

treuse. Il est donc envisagé d'accompagner la victime à retrouver une image positive d'elle-même.

L'hébergement a pour objectif de permettre à la victime de se retrouver dans un lieu sécurisant et de prendre du recul par rapport à son expérience. Elle y trouve un temps de repos en lieu sûr. Sortie du milieu, la victime peut envisager l'avenir plus sereinement. En outre, une évaluation en équipe, concernant les possibilités de mise en autonomie des victimes, a lieu et veille à respecter le rythme de la victime, ses choix et ses capacités d'autonomisation. L'hébergement permet à la victime de se protéger de toutes pressions et menaces éventuelles.

2. Concrètement

Au long de cette année 1996, nous avons accueilli 45 personnes dont 87 % sont étrangères. Les personnes proviennent plus fréquemment des pays formant antérieurement le bloc de l'Est puisqu'elles représentent 29 % de la population totale. Les personnes sont relativement jeunes puisque 21/45 ont entre 18 et 24 ans. Précisons aussi que 78 % des personnes accueillies sont de sexe féminin.

En nous interrogeant sur la proportion totale accueillie, nous pouvons mettre en évidence que 78 % des personnes accueillies sont victimes de la traite des êtres humains. Ainsi, sur la population totale, seulement 10 personnes sur 45 ne sont pas victimes de la traite des êtres humains. Si nous les avons toutefois rencontrées c'est, parce qu'il est parfois bien difficile de cerner d'emblée la situation des personnes, situation souvent complexe et confuse. De même, les forces de l'ordre ne possèdent pas toujours, lors de l'interpellation, tous les éléments permettant de définir le caractère victimologique de la personne concernée. C'est pourquoi, en vue d'éclaircir l'histoire, elles font appel à nos services en nous confiant la prise en charge ou la réorientation. Cette difficulté est également éprouvée par les organisations sociales.

Les forces de police font le plus souvent appel à notre association puisqu'elles représentent 56 % sur l'ensemble des services qui nous contactent. De manière plus précise, ce sont les BSR — section criminalité organisée — qui, sur l'ensemble des forces de l'ordre, recherchent le plus fréquemment notre collaboration. Notons qu'une seule police judiciaire a pris contact avec nous. La Police Communale nous a envoyé 6 situations. D'autre part, 1/5 des demandes proviennent des organisations sociales. Fait intéressant à soulever, 6 personnes sur 45 ont été accueillies par notre association par l'intermédiaire d'un particulier et le même nombre via une autre institution

seerde sociale organisatie voor de hulp aan slachtoffers van de internationale mensenhandel.

Wat betreft de begeleiding hebben we 37 mensen opgevolgd. Onder hen zijn er 35 slachtoffers van mensenhandel en 2 kinderen die hun moeder vergezellen. De opgevolgde groep bestaat uit 32 % mensen van Aziatische afkomst en 30 % mensen uit Oost-Europa. Van de 37 werden er 28 *intra-muros* begeleid, wat overeenkomt met 76 % van de opgevolgde personen. Degenen met voldoende bestaansmiddelen werden *extra-muros* begeleid. Twee onder hen woonden zelfstandig, twee in een opvanggezin en de vijf anderen bij hun partner.

In het kader van de begeleiding stellen we vast dat 34 % van de groep slachtoffer is van seksuele uitbuiting, en 23 % van uitbuiting in de textielsector. Dit laatste percentage is nauw verbonden aan de ontdekking van twee clandestiene ateliers. Buitenlandse arbeidskrachten worden ook vaak gebruikt in de horeca. Van de totale groep werd 14 % uitgebuit binnen een duidelijk afgebakende economische sector. Twee slachtoffers waren ten laste genomen door personen van Belgische origine die hun oorspronkelijke engagementen niet nakwamen. Twee andere slachtoffers werden naar België gehaald door personen met heel weinig scrupules die onder het mom van een au-pair statuut heel jonge vrouwen herleid hadden tot slavin.

Een andere interessante vaststelling is dat van de 11 begeleide personen van Aziatische origine er 8 werden uitgebuit in de textielsector en in de horeca sector.

Daarentegen stellen we vast dat van de 11 begeleide personen van Oost-Europese origine er acht seksueel uitgebuit werden. De 3 anderen kwamen terecht in de horeca sector of in zogenaamde opvanggezinnen.

Van de 35 slachtoffers van de internationale mensenhandel hebben er 30 meegewerkt met de ordediensten om het netwerk te ontmantelen en om op te komen voor hun rechten en belangen. Dit aantal ligt hoog als rekening wordt gehouden met de vrees en het angstklimaat waarin de uitbuiters de slachtoffers onderdopen.

Van de 37 begeleide personen werden er 28 *gehuist*: 26 volwassenen en 2 kinderen. Wat de nationaliteit betreft is de Aziatische bevolkingsgroep het grootste: hij vertegenwoordigt 43 % van de huisvestingen. Ondanks het feit dat er eveneens veel mannen in de groep voorkomen, is er toch een lichte meerderheid aan vrouwen. Het grootste aantal slachtoffers namelijk 31 % werd uitgebuit in de textielsector. De tweede sector van uitbuiting is de seksindustrie die 23 % vertegenwoordigt.

sociale spécialisée dans l'aide aux victimes de la traite internationale des êtres humains.

Sur le plan de l'accompagnement, nous avons suivi 37 personnes. Trente-cinq sont victimes de la traite internationale des êtres humains et 2 enfants accompagnent leur mère. Nous dénombrons un pourcentage élevé de personnes originaires d'Asie puisqu'elles représentent 32 % de la population totale accompagnée et celles originaires de l'ancien bloc de l'Est représentent 30 %. Sur l'ensemble des personnes accompagnées, 28/37 ont été suivies en *intra-muros*, ce qui représente 76 % de la population totale accompagnée. Deux d'entre-elles vivaient seules, deux en famille d'accueil et les cinq autres vivaient chez leur compagnon.

Dans le cadre de l'accompagnement, le pourcentage de victimes exploitées sexuellement est le plus élevé soit 34 %, suivi par celui des victimes exploitées dans le secteur éco-textile, soit 23 %. Ce pourcentage est à mettre en rapport avec la découverte de deux ateliers clandestins. Le secteur horeca utilise également de la main-d'œuvre étrangère. Nous notons que 14 % de la population totale s'est vue abusée dans un domaine économique particulièrement ciblé. Deux victimes ont été prises en charge par des personnes d'origine belge, qui n'ont pas respecté leurs engagements de départ. Deux personnes ont également été accueillies en Belgique par des familles très peu scrupuleuses qui, sous le couvert de statut de filles au pair, ont réduit à l'esclavage de très jeunes femmes.

Par ailleurs, fait intéressant, sur les 11 personnes accompagnées qui sont originaires du continent asiatique, 8 ont été exploitées dans le secteur Eco-textile et 3 dans le secteur Eco-Horeca.

Par contre, sur les 11 personnes, également accompagnées, et qui proviennent de l'ancien bloc de l'Est, 8 ont été exploitées sexuellement. Les 3 autres ont été victimes dans le secteur horeca ou dans le cadre d'une prise en charge.

Sur les 35 personnes victimes de la traite internationale des êtres humains, 30 ont collaboré auprès d'une force de l'ordre au démantèlement des réseaux et aussi en vue de défendre leurs droits et intérêts. Cette proportion est importante, compte-tenu des craintes et du climat de peur dans lequel les exploitants ont maintenu les victimes.

Sur les 37 personnes accompagnées, 28 ont été hébergées, à savoir 26 adultes et 2 enfants. En ce qui concerne la nationalité, la population asiatique est la plus nombreuse puisqu'elle représente 43 % de la population totale hébergée. Si c'est principalement des personnes de sexe féminin qui sont hébergées, les hommes sont toutefois significativement représentés. Le pourcentage de victimes exploitées dans le secteur Eco-textile est le plus élevé soit 31 %. Ce dernier est suivi de très près par celui des victimes exploitées dans l'industrie du sexe, soit 23 %.

3. Vaststellingen / Opmerkingen

Op het eind van 1996 kunnen we een positieve balans opmaken. We hebben de doelstelling, opge maakt op het eind van 1995, in grote mate overtroffen. Er werd een samenwerking gecreëerd met de ordediensten, de gerechtelijke wereld, de sociale en administratieve organisaties en het aantal begeleide personen toont het belang aan van het bestaan van onze vereniging. Het fenomeen van de mensenhandel bestaat bij ons bij het aanbreken van de 21^e eeuw. Bovendien is in ons huis de huisvestingscapaciteit van 15 naar 25 bedden gegaan. De ploeg van Surjya is globaal gezien wel tevreden over het gepresteerde werk.

Ons activiteitenverslag legt de nadruk op het feit dat het profiel van een slachtoffer van mensenhandel de seksuele uitbuiting overschrijdt. We stellen overigens vast dat de diensten die zich tot ons wenden om ons bepaalde toestanden te signaleren, ons doel kennen en van bij het begin in staat zijn om een uitstekende diagnose op te maken. Die stelt ons in staat te zeggen dat wij als jonge vereniging niet overspoeld worden met vragen die niet aan onze doelstellingen beantwoorden.

Ondanks dit alles wensen wij het probleem te stellen van de verwijzing naar onze vzw van slachtoffers in de seksindustrie. Zoals we reeds vermeldde, bestaat er een uitstekende samenwerking, met de ordediensten die gespecialiseerd zijn in de georganiseerde misdaad (in het bijzonder de BOB in Luik en in Brussel), maar het contact met de ordediensten die belast zijn met dossiers inzake zedendelicten blijft precair en soms zelfs onbestaand (met uitzondering van de gemeentepolitie van Luik). Wij kunnen echter niet geloven dat in de arrondissementen Luik, Charleroi en Aarlen het fenomeen van de mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting niet bestaat. Hoe kunnen we verklaren waarom er een tekort is aan doorverwijzing naar onze vereniging van dit type slachtoffers?

Vandaag durven we geloven dat in 1997 belangrijke vooruitgang zal gebracht worden in het ontmantelen van netwerken die verbonden zijn aan de seksindustrie.

De ordediensten moeten onze vereniging, haar doelstelling en haar middelen kennen. De slachtoffers komen inderdaad niet spontaan bij ons aankloppen maar worden via een derde doorverwezen.

Per definitie vormen de ordediensten de grootste groep om in contact te komen met personen die mogelijk uitgebuit worden binnen het kader van de internationale mensenhandel. We hopen eveneens dat de samenwerkingsverbanden zich zullen verspreiden buiten de regio Luik en dat de ontmoetingen met de politiediensten van andere regio's hun weerslag zullen hebben in 1997.

Wat betreft de samenwerking met de gerechtelijke instanties (rechtbank van eerste aanleg en arbeidsauditoraat) stellen we vast dat de ministeriële omzendbrief inzake de toekenning van een verblijfsver-

3. Constats / Critiques

Le bilan que nous pouvons dresser, fin de cette année 1996, est positif. Les objectifs fixés fin 1995 sont largement dépassés. En effet, outre la mise en place de collaborations avec les forces de l'ordre, le monde judiciaire, les organisations sociales et administratives, le nombre de personnes accompagnées cette année démontre l'importance de l'existence de notre association. Le phénomène de la traite internationale existe dans notre pays à l'aube du 21^e siècle. Par ailleurs, la maison a vu sa capacité d'hébergement passé de 15 à 25 lits. L'équipe de Surjya est globalement satisfaite du travail accompli.

Notre rapport d'activité met en évidence que le profil de la victime de la traite des êtres humains se situe au-delà de l'exploitation sexuelle. Par ailleurs, les services qui s'adressent à nous pour nous signaler des situations connaissent notre objet social et d'emblée font un excellent diagnostic. Nous pouvons dès lors dire que la jeune association que nous sommes n'est pas envahie par des demandes qui ne correspondent pas à notre objet social.

Nous souhaitons toutefois poser la question de l'orientation, vers notre ASBL, des victimes exploitées dans l'industrie du sexe. En effet, si nous pouvons souligner la présence de collaborations efficaces avec les forces de l'ordre spécialisées dans le secteur de la criminalité organisée (spécialement les BSR de Liège et Bruxelles), le contact avec les forces de l'ordre qui ont en charge les dossiers mœurs reste précaire voir inexistant (exception faite de la police communale de Liège). Or, nous ne pouvons croire que dans des arrondissements comme Liège, Charleroi et Arlon, le phénomène de la traite des êtres humains, en vue prostitution, est absent. Comment expliquer ce manque d'orientation, vers nos services, de victimes de ce type ?

A ce jour, nous osons croire que l'année 1997 apportera de sérieuses modifications dans le démantèlement des filières inhérentes à l'industrie du sexe.

Les forces de l'ordre doivent connaître notre association, son objet et ses moyens. En effet, les victimes ne viennent pas spontanément vers nous, mais sont orientées via un tiers.

Par essence même, les forces de l'ordre constituent la masse de professionnels amenée à être le plus souvent en contact avec les personnes susceptibles d'être des victimes de la traite internationale des êtres humains. Par ailleurs, nous espérons que les collaborations s'étendront au-delà de la Région Liégeoise, et que les rencontres avec les forces de l'ordre des autres régions auront des répercussions en 1997.

En ce qui concerne la collaboration avec les instances judiciaires (Tribunal de première instance et Auditorat du Travail), nous constatons que la circulaire ministérielle, relative à l'octroi de permis de

gunning aan slachtoffers van mensenhandel nog steeds op een persoonlijke en subjectieve manier geïnterpreteerd wordt. De parketten sensibiliseren om een coherente en homogene interpretatie te ontwikkelen van die omzendbrief is één van de prioriteiten van 1997. Het gebeurt namelijk dat de slachtoffers geen verlenging krijgen van hun verblijf omdat de autoriteiten beweren dat verklaringen van het slachtoffer niets toevoegen aan het dossier mensenhandel dat reeds werd opgesteld. Hierbij komt nog het ontbreken van een waar, transparant en humaan discours van Justitie. Vaak hebben wij het gevoel dat de slachtoffers niet als zodanig beschouwd worden. Het zijn dossiers, nummers die af en toe weer boven komen. Het slachtoffer voelt de strakheid van de juridische instanties en vervalt opnieuw in angst. De druk die wordt gevoeld door het slachtoffer wordt geïnterpreteerd als chantage. Binnen dit denkpatroon zijn volgens bepaalde substituten de anonieme verklaringen problematisch. De realiteit van een slachtoffer van mensenhandel er één is van kwellende angst, vrees voor represailles en druk die wordt uitgeoefend opdat de verklaringen worden ondertekend. Dit alles wordt trouwens door het slachtoffer ervaren als een nieuwe vorm van misbruik van de precarie situatie.

De contacten met de Dienst Vreemdelingenzaken zijn positief en opbouwend. Gezien de complexiteit in de situaties is een doeltreffende samenwerking noodzakelijk. Er is geleidelijk een band van vertrouwen ontstaan tussen onze vereniging en die administratie. Het is nochtans verrassend te zien dat een slachtoffer meermaals een verlenging krijgt van de aankomstverklaring vooraleer de vergunning van 6 maanden wordt afgeleverd met een inschrijving in het vreemdelingenregister. En dit terwijl het slachtoffer volledig voldoet aan de voorwaarden om een verblijfsvergunning te krijgen voor 6 maanden. Hierbij wordt nogmaals het belang geïllustreerd van de informatie die de parketten naar de Dienst versturen. De Dienst Vreemdelingenzaken doet kennelijk een uitspraak in functie van wat de parketten antwoorden. Wij twijfelen er niet aan dat dit probleem een oplossing zal vinden en dat een strikte toepassing snel doorgevoerd zal worden voor transparante situaties.

Gezien het gepresteerde werk gedurende 1996, gezien de realiteit op het terrein, gezien het aantal vragen moeten we tenslotte vaststellen dat onze vzw niet kan verder werken met de huidige structuur, namelijk 4 personen die dag en nacht beschikbaar zijn. Wij verwachten van de overheden dat ze een coherentie ontwikkelen tussen het belang dat ze hechten aan de bestrijding van de mensenhandel en de financiering van de vzw. We hebben een schreeuwend tekort in onze budgettaire enveloppe en we zouden willen vermijden om elk jaar opnieuw onze energie te gebruiken om de overheden te herinneren aan hun engagement ten opzichte van het project.

séjour pour les victimes de la traite internationale des êtres humains, reste encore interprétée de façon personnelle et subjective. Ainsi, sensibiliser les Parquets à développer une lecture cohérente et homogène de la circulaire est une priorité pour 1997. Il arrive en effet que des victimes se voient refuser une prolongation du séjour parce que les autorités décrètent que les déclarations de la victime n'apportent rien de plus dans le cadre d'un dossier « traite des êtres humains » déjà constitué par ailleurs. A cette difficulté s'ajoute celle de l'absence d'un discours vrai, transparent et humain de la part de la Justice. Nous avons souvent le sentiment que les victimes sont loin d'être considérées comme telles. Elles représentent un dossier, un numéro qu'on sort de temps en temps. La victime sent la rigidité des instances judiciaires et celle-ci lui fait peur. Elle sent une pression considérable, souvent interprétée par elle comme un chantage. Dans cet ordre d'idée, pour certains substituts, les déclarations anonymes semblent poser problème. Or, la réalité d'une victime de la traite des êtres humains est d'être dévorée par la peur, l'angoisse des représailles et la pression exercée pour qu'elle signe ses déclarations est vécue comme une autre forme d'abus de la précarité de sa situation.

Les contacts avec l'Office des Etrangers sont positifs et constructifs. Une collaboration efficace est indispensable vu la complexité des situations. Une confiance progressive s'est installée entre notre institution et cette administration. Il est toutefois parfois surprenant qu'une victime obtienne plusieurs prolongations de sa déclaration d'arrivée avant d'obtenir un permis de séjour de 6 mois avec inscription au registre des étrangers alors qu'elle remplit les conditions pour obtenir un permis de 6 mois. Signalons à nouveau ici l'importance de l'information communiquée à l'Office par les Parquets. C'est effectivement en fonction de la réponse des Parquets que l'Office se prononce. Nous ne doutons pas que cette question trouvera réponse et qu'une application stricte, lors de situations transparentes sera opérante très rapidement.

En conclusion, au vu du travail accompli cette année 1996, au vu de la réalité de terrain, au vu des demandes, notre ASBL ne peut continuer à fonctionner avec l'encadrement actuel, à savoir 4 personnes 24 h / 24. Nous attendons des pouvoirs publics qu'ils développent une cohérence entre l'intérêt qu'ils portent au problème de la lutte contre la traite internationale des êtres humains et le financement de l'ASBL. Nous avons un besoin criant de voir notre enveloppe budgétaire augmenter et de plus, nous souhaiterions éviter d'user notre énergie chaque année à rappeler à ces pouvoirs publics leurs engagements par rapport au projet.

De onderhandelingen voor het bekomen van een subsidie zijn heel zwaar en altijd moeilijk. Een kwaliteitsvol werk voor de slachtoffers kan niet waargemaakt worden indien de financiële toestand van de vzw precair blijft.

Op het eind van 1996 hebben we als project voor 1997 geopteerd voor de consequente voortzetting van de sociale, psychologische en juridische begeleiding van de slachtoffers. We zullen eveneens verder werken aan het creëren van verschillende vormen van samenwerking. We koesteren de wens om een project te ontwikkelen van begeleid wonen.

Sommige slachtoffers wensen inderdaad om op een relatief autonome manier te leven maar hebben problemen met het verlaten van het opvanghuis ofwel omdat ze op middellange termijn naar hun land van herkomst willen ofwel omdat ze geen enkele zekerheid hebben met betrekking tot hun verblijf. We hopen dat we in 1997 dit project zullen waarmaken.

Tenslotte vragen wij dat alle medewerkers die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met het probleem van de mensenhandel het slachtoffer op een globale manier zouden benaderen. Er moet een oprechte en duidelijke dialoog gecreëerd worden met het oog op doeltreffende samenwerking en respect voor het slachtoffer. We hopen dat 1997 gerechtigheid zal brengen voor de slachtoffers in de vorm van een menselijke en begrijpende justitie.

HOOFDSTUK 6

Vaststellingen en aanbevelingen

6.1. Doelstellingen

Het doel van de bijzondere commissie is het regeringsbeleid inzake de bestrijding van mensenhandel te evalueren aan de hand van de jaarverslagen van 1996 en 1997 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en het eerste van 1996 van de regering.

De commissie gaat daarbij steeds uit van de aanbevelingen van 18 maart 1994 van de oorspronkelijke onderzoekscommissie (onder de hoofding « Oorspronkelijke aanbeveling »).

De commissie onderzoekt in welke mate aan deze aanbevelingen enig gevolg is gegeven (onder de hoofding « Acties en maatregelen »).

Tenslotte vestigt de commissie de aandacht op een aantal tekortkomingen van praktische of principiële aard (onder de hoofding « Vaststellingen ») en geeft aan welke verbeteringen op het vlak van de wetgeving en op dat van de werking van de verschillende diensten aangebracht kunnen worden (onder de hoofding « Nieuwe aanbevelingen »).

Les négociations pour obtenir des subsides sont des démarches lourdes et toujours difficiles. Un travail de qualité avec les victimes ne peut être réalisé si la situation financière de l'ASBL reste précaire.

Au terme de cette année 1996, nous développons donc comme projet pour 1997 de poursuivre avec rigueur le travail d'accompagnement social, psychologique et juridique réalisé avec les victimes. De même, nous poursuivrons la mise en place de collaborations. Nous caressons le rêve de développer un projet d'appartements supervisés.

En effet, certaines victimes souhaitent prendre une relative autonomie mais ont des difficultés à envisager de quitter la maison d'hébergement car, soit à moyen terme elles désirent retourner dans leur pays d'origine, soit elles ne bénéficient d'aucune sécurité en matière de permis de séjour. L'année 1997 nous permettra, nous l'espérons, de réaliser ce projet.

Enfin, nous souhaitons que l'ensemble des intervenants, qui s'occupe de près ou de loin du problème de la traite des êtres humains, considère la victime dans sa globalité. Un dialogue franc et ouvert doit être créé, en vue de collaborations efficaces et en vue de respecter la personne. Nous espérons que 1997 mettra à jour une justice pour les victimes, c'est-à-dire une justice humaine et compréhensive.

CHAPITRE 6

Constatations et recommandations

6.1. Objectifs

La commission spéciale a pour objectif d'évaluer la politique du gouvernement en matière de lutte contre la traite des êtres humains sur la base des rapports annuels de 1996 et 1997 du Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme et sur la base du premier rapport annuel de 1996 du gouvernement.

La commission se fonde toujours, pour ce faire, sur les recommandations formulées le 18 mars 1994 par la commission d'enquête initiale (sous la rubrique « Recommandation initiale »).

La commission examine dans quelle mesure il a été donné suite à ces recommandations (sous la rubrique « Actions et mesures »).

Enfin, la commission attire l'attention sur une série de manquements d'ordre pratique ou de principe (sous la rubrique « Constatations ») et précise quelles améliorations pourraient être apportées à la législation et au fonctionnement des différents services (sous la rubrique « Nouvelles recommandations »).

6.2. Evaluatie

I. Aanbevelingen met betrekking tot de politieorganisatie

- a) Intern toezicht
- b) Tucht recht en administratief toezicht daarop
- c) Rotatie en opleiding
- d) Aanwezigheid van vrouwen in politiekorpsen
- e) Gemeentelijke belastingen

II. Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleid

- a) Wijziging van de strafwet
- b) Duidelijke beleidslijnen
- c) Duidelijke opdracht voor een nationaal magistraat
- d) Meer middelen voor de Justitie
- e) Meer belang aan de financiële vooranalyse en vervolgingen

f) Een sociaalrechtelijke aanpak van de mensenhandel

- g) Spijtoptanten
- h) Nieuwe politietechnieken
- i) Advertenties

III. Administratieve maatregelen

IV. Europese en internationale hulpmiddelen

- a) Visa en internationale verdragen
- b) Ontwikkelingssamenwerking

V. Opvang van slachtoffers

VI. Aanvullende aanbevelingen

I. Aanbevelingen met betrekking tot de politieorganisatie

a) *Intern toezicht*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie vroeg dat binnen de politiediensten inspectiediensten zouden opgebouwd worden, met het oog op het garen van informatie omtrent ontoelaatbare praktijken of handelingen. Het intern toezicht zou tevens toezien op het correct toepassen van eventuele tuchtprocedures.

Acties en maatregelen

De minister van Binnenlandse Zaken heeft hieromtrent op 7 juli 1994 een circulaire — POL 48 — doorgestuurd naar alle korpsen van de gemeentepolitie. Parallel werd de slagkracht van de inspectiedienst van de rijkswacht versterkt. De minister ver-

6.2. Evaluation

I. Recommandations concernant l'organisation de la police

- a) Contrôle interne
- b) Régime disciplinaire et contrôle administratif afférent
- c) Rotation et formation
- d) Présence de femmes dans les corps de police
- e) Taxes communales

II. Réorientation de la politique judiciaire et pénale

- a) Modification du Code pénal
- b) Une politique explicite
- c) Une mission explicite pour un magistrat national
- d) Des moyens accrus pour la justice
- e) Nécessité d'accorder une plus grande importance aux analyses financières préliminaires et aux poursuites

f) Une approche de la traite des êtres humains sous l'angle du droit social

- g) Les repentis
- h) Nouvelles techniques policières
- i) Annonces

III. Mesures administratives

IV. Instruments européens et internationaux

- a) Visas et traités internationaux
- b) Coopération au développement

V. Accueil des victimes

VI. Recommandations complémentaires

I. Recommandations concernant l'organisation de la police

a) *Contrôle interne*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a demandé que l'on crée, au sein des services de police, des services d'inspection chargés de collecter des informations au sujet de pratiques ou d'actes inadmissibles. Le contrôle interne permettrait également de veiller à ce que d'éventuelles procédures disciplinaires soient correctement appliquées.

Actions et mesures

Le 7 juillet 1994, le ministre de l'Intérieur a adressé une circulaire (POL 48) à tous les corps de police communale. Dans le même temps, la capacité d'action de l'inspecteur de la gendarmerie a été renforcée. Le ministre a expliqué, au cours de l'audition,

klaarde tevens tijdens de hoorzitting dat het Vast Comité voor de Politiediensten belast is met het uitwerken van een deontologische code.

Nieuwe aanbevelingen

I.a.1. De commissie dringt erop aan dat het Comité-P de deontologische code binnen het jaar zou voltooiën.

I.a.2. De commissie vraagt eveneens aan het Comité-P om de werking van de circulaire van 7 juli 1994 te evalueren en de opportuniteit te overwegen van een wettelijke basis voor interne toezichtsdiensten.

b) *Tuchtrecht en administratief toezicht daarop*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie heeft heel wat tekortkomingen vastgesteld in het tuchtrecht bij de verschillende politiediensten. Zij formuleerde de grote principes waarmee rekening moest worden gehouden bij de op stapel staande grondige hervorming.

Acties en maatregelen

De bevoegde ministers moderniseerden de tuchtstatuten van de gerechtelijke politie en de rijkswacht. Een wetenschappelijke instelling leverde intussen een verslag af met de eigenschappen van de verschillende tuchtstelsels.

Nieuwe aanbeveling

I.b.1. De commissie verzoekt de federale regering om bij de algemene hervorming van de politiediensten bijzondere aandacht te besteden aan een uniform tuchtstelsel.

c) *Rotatie en opleiding*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie pleitte ervoor dat zoveel mogelijk het rotatieprincipe wordt toegepast om de kans op normvervaging te ontlopen. Een specifieke opleiding of bijscholing is hiertoe een ander hulpmiddel.

Vaststellingen

De commissie stelt vast dat de minister van Binnenlandse Zaken moeilijkheden ondervindt bij de toepassing van het rotatieprincipe als gevolg van de specificiteit van het onderzoeksdomein en van de vereiste van een hoge basisopleiding. Dit principe kan de interne werking van het korps verstoren wan-

que le Comité permanent de contrôle des services de police a été chargé d'élaborer un code de déontologie.

Nouvelles recommandations

I.a.1. La commission insiste pour que le Comité P achève l'élaboration du code de déontologie d'ici la fin de l'année.

I.a.2. La commission demande également au Comité P d'évaluer l'application de la circulaire du 7 juillet 1994 et d'envisager l'opportunité de conférer une base légale à ces services de contrôle interne.

b) *Régime disciplinaire et contrôle administratif y afférent*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a constaté de nombreuses carences au niveau des règles disciplinaires appliquées dans les différents services de police. Elle a formulé les grands principes à prendre en considération en vue d'une réforme approfondie.

Actions et mesures

Les ministres compétents ont modernisé les statuts disciplinaires de la police judiciaire et de la gendarmerie. Un établissement scientifique a entre-temps remis un rapport décrivant les caractéristiques des différents régimes disciplinaires.

Nouvelle recommandation

I.b.1. La commission invite le gouvernement fédéral à veiller particulièrement à l'uniformité du régime disciplinaire lors de la réalisation de la réforme générale des services de police.

c) *Rotation et formation*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a insisté pour que le principe de la rotation soit appliqué le plus souvent possible afin de conjurer le risque d'estompement de la norme. Une formation ou une formation complémentaire spécifiques peuvent également s'avérer utiles à cet effet.

Constatations

La commission constate que le ministre de l'Intérieur rencontre des difficultés en ce qui concerne l'application du principe de la rotation en raison de la spécificité des différents domaines d'enquête et de l'exigence d'une formation de base poussée. Ce principe peut perturber le fonctionnement du corps en

neer er een tekort is aan voldoende opgeleid personeel.

De commissie stelt eveneens vast dat hoofdinspecteur Van Hyften van de politie van Gent het noodzakelijk achtte dat een vaste kern werd behouden om een zekere continuïteit te verzekeren.

Nieuwe aanbevelingen

I.c.1. De commissie wenst het rotatieprincipe als algemeen principe behouden te zien om normvervaling te voorkomen.

I.c.2. De commissie is er geen voorstander van het rotatieprincipe als automatisme in te bouwen om bijvoorbeeld om de 3 jaar de samenstelling van zedenbrigades te wijzigen. Op basis van een gedeeltelijke, periodieke vernieuwing — bijvoorbeeld telkens een derde om de zoveel jaren — en met striktere controle van de hiërarchische chefs is het rotatieprincipe wel hanteerbaar.

I.c.3. De commissie stelt voor dat in de algemene opleidingen op de politiescholen een specifieke opleiding inzake « mensenhandel » zou worden opgenomen.

d) *Aanwezigheid van vrouwen in politiekorpsen*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie suggereerde méér vrouwen op te nemen in de zedenbrigades.

Acties en maatregelen

Het regeringsverslag benadrukt de recente toename van het aantal vrouwen in de drie politiediensten.

Inspecteur Van Hyfte gaf een overzicht van de speciale cel binnen de Gentse politie die de bestrijding van mensenhandel aanpakt en onderstreepte de speciale taak van de vrouwelijke agenten. Een gemeentelijk reglement verplicht barhouders hun nieuw vrouwelijk personeel aan te geven binnen de 48 uur bij het politiecommissariaat. Vrouwelijke agenten verzorgen er de informatieve gesprekken met het meestal buitenlands personeel met de bedoeling hen op de hoogte te brengen van hun rechten. Deze aanpak heeft er reeds toe geleid dat het aantal onregelmatigheden in de tewerkstelling sterk werd teruggedrongen.

Vaststelling

De commissie constateert dat het aandeel vrouwen in de zedenbrigades — dat op het terrein actief is — niet vermeld werd in het regeringsverslag. Aldus kan de commissie niet evalueren of de regering deze aanbeveling voldoende heeft uitgevoerd.

cas de pénurie de personnel possédant une formation suffisante.

La commission constate également que l'inspecteur principal Van Hyften, de la police de Gand, a estimé qu'il fallait maintenir un noyau permanent pour assurer une certaine continuité.

Nouvelles recommandations

I.c.1. La commission souhaite que le principe de la rotation soit maintenu en tant que principe général afin de prévenir l'estompement de la norme.

I.c.2. La commission ne recommande cependant pas de prévoir une application automatique de ce principe, qui impliquerait par exemple que la composition des brigades des mœurs devrait être modifiée tous les trois ans. Sur base d'un renouvellement partiel et périodique — par exemple, un tiers de l'effectif tous les trois ans — et d'un renforcement du contrôle des supérieurs hiérarchiques, le principe de la rotation est cependant praticable.

I.c.3. La commission propose de prévoir une formation spécifique en matière de traite des êtres humains dans le cadre des formations générales dispensées dans les écoles de police.

d) *Présence de femmes dans les corps de police*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a suggéré d'intégrer davantage de femmes dans les brigades de mœurs.

Actions et mesures

Le rapport du gouvernement souligne que le nombre de femmes a augmenté récemment dans les trois services de police.

L'inspecteur Van Hyfte a donné un aperçu du fonctionnement de la cellule spéciale chargée de la répression de la traite des êtres humains au sein de la police de Gand et a mis en exergue la mission spéciale des agents féminins. Un règlement communal oblige les tenanciers de bars à déclarer le personnel féminin nouvellement engagé dans les 48 heures au commissariat. Les agents féminins s'y chargent des entretiens informatifs avec le personnel, généralement d'origine étrangère, afin d'informer ces personnes de leurs droits. Cette approche a déjà permis de réduire considérablement le nombre d'irrégularités en matière d'emploi.

Constatation

La commission constate que le rapport du gouvernement ne mentionne pas la proportion de femmes affectées aux brigades de mœurs et qui font du « terrain ». La commission n'est dès lors pas en mesure de juger si le gouvernement a suffisamment tenu compte de cette recommandation.

Nieuwe aanbeveling

I.d.1. De commissie vraagt dat het aantal vrouwen die in de zedenbrigades op het terrein actief zijn representatief zou zijn en dat een quota-systeem zou worden overwogen.

e) *Gemeentelijke belastingen*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie pleitte voor de afschaffing van de gemeentelijke taksen op de bordelen, gelet op de ambigue houding van de overheid ten aanzien van de prostitutie.

Vaststellingen

De commissie stelt vast dat, drie jaar later, nog geen enkele stad het initiatief heeft genomen om deze gemeentelijke taksen af te schaffen.

Ofschoon de commissie zich binnen haar opdracht niet hoeft uit te spreken over het statuut van prostitutie, bevestigt zij de zienswijze van de onderzoekscommissie.

De ambigue houding van de gemeentes wordt nog bevestigd door recente gerechtelijke vonnissen waarbij het bestaan van sommige gemeentelijke taksen ingeroepen wordt als verschoningsgrond om geen strafrechtelijke sancties uit te spreken tegen het aanzetten tot ontucht.

Nieuwe aanbevelingen

I.e.1. De commissie oordeelt dat verschillende alternatieven bestaan om alsnog te verhinderen dat de gemeentelijke taksen ongeoorloofde praktijken zouden legitimeren :

— een richtlijn van de minister van Binnenlandse Zaken aan de provinciegouverneur om alle taksen op onrechtmatige praktijken te schorsen;

— de regelrechte afschaffing van taksen op onrechtmatige praktijken.

II. Heroriëntering van het gerechtelijk en strafrechtelijk beleida) *Wijziging van de strafwet*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie achtte het noodzakelijk om enerzijds bijkomende wettelijke bepalingen voor te stellen om mensenhandel als misdrijf te erkennen en anderzijds om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in te voeren.

Acties en maatregelen

De wetgever heeft met de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensen-

Nouvelle recommandation

I.d.1. La commission demande que le nombre de femmes affectées aux brigades des mœurs qui « font » du terrain soit représentatif et que l'on envisage d'instaurer un système de quotas.

e) *Taxes communales*

Recommandation initiale

La commission d'enquête plaidait pour la suppression des taxes communales sur les maisons de prostitution, compte tenu de l'attitude ambiguë des pouvoirs publics à l'égard de la prostitution.

Constatations

La commission constate que, trois ans plus tard, aucune ville n'a pris l'initiative de supprimer ces taxes communales.

Bien qu'elle n'ait pas à se prononcer sur le statut de la prostitution dans le cadre de sa mission, la commission confirme le point de vue de la commission d'enquête.

L'attitude ambiguë des communes a encore été confirmée par de récentes décisions judiciaires dans lesquelles l'existence de certaines taxes communales est invoquée comme excuse pour ne pas prononcer de sanctions pénales à l'encontre de l'incitation à la débauche.

Nouvelles recommandations

I.e.1. La commission estime qu'il existe plusieurs alternatives permettant encore d'éviter que les taxes communales ne légitiment des pratiques illicites :

— une directive du ministre des Affaires intérieures, adressée au gouverneur de province en vue de suspendre toutes les taxes sur les pratiques illicites;

— la suppression pure et simple des taxes sur les pratiques illicites.

II. Réorientation de la politique judiciaire et pénalea) *Modification du Code pénal*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a estimé qu'il convenait, d'une part, de proposer des dispositions légales complémentaires faisant de la traite des êtres humains une infraction spécifique et, d'autre part, d'instaurer la responsabilité pénale des personnes morales.

Actions et mesures

En adoptant la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des

handel en van de kinderpornografie de gevraagde wijzigingen verwezenlijkt.

De minister van Justitie verklaarde tijdens de hoorzitting een werkgroep aan de Universiteit van Luik belast te hebben met een onderzoek naar de coherentie van de strafbepalingen van titel VII, boek II van het Strafwetboek. Het onderzoek moet eveneens nagaan of de strafrechtelijke sancties minderjarigen voldoende beschermt. Dit alles moet uitmonden in een wetsontwerp.

In het regeringsverslag wordt gewezen op een aantal onvolkomenheden in de wet van 13 april 1995. Deze verbeteringen zullen het voorwerp uitmaken van een wetsvoorstel dat door de leden samen met het verslag wordt neergelegd en dat strafrechtelijke sancties zal voorzien tegen de uitbuiting van minderjarigen.

Nieuwe aanbevelingen

II.a.1. De commissie verzoekt de regering het ontwerp betreffende de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen —voor vooraf gedefinieerde types van misdrijven — in het belang van de strijd tegen de georganiseerde misdaad in het algemeen, en de mensenhandel in het bijzonder, binnen het jaar bij de Kamer in te dienen.

b) *Duidelijke beleidslijnen*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie benadrukte het belang van duidelijke richtlijnen die het crimineel beleid vorm moeten geven ten aanzien van mensenhandel. Hiertoe zullen speciale cellen binnen de politiediensten en de dienst Strafrechtelijk Beleid zorgen voor de nodige misdaadanalyses.

Acties en maatregelen

Met de recente installering van het College van procureurs-generaal en van het ambt van federaal magistraat zijn de instrumenten gecreëerd om een crimineel beleid te voeren.

Vaststellingen

De commissie omschrijft het als een positief signaal dat het aantal veroordelingen op basis van de wet van 13 april 1995 in belangrijke mate toeneemt. Niettemin moet de commissie net als het Centrum voor gelijkheid van kansen erkennen dat momenteel geen duidelijk opsporings- en vervolgingsbeleid bestaat. Het kader werd gecreëerd om dit opsporings- en vervolgingsbeleid te voeren, maar uit de evaluatie blijkt dat de invulling van het beleid nog ontbreekt.

Een knelpunt blijft het feit dat het misdrijf « mensenhandel » nog niet is opgenomen in de politieke nomenclatuur zodat nog geen duidelijke statistische

êtres humains et de la pornographie infantine, le législateur a apporté les modifications demandées.

Le ministre de la Justice a déclaré au cours de l'audition qu'il avait chargé un groupe de travail de l'Université de Liège d'étudier la cohérence des dispositions pénales du titre VII, livre II du Code pénal. L'étude doit également déterminer si les sanctions pénales protègent suffisamment les mineurs d'âge. Tout ceci doit aboutir à un projet de loi.

Le rapport du gouvernement attire l'attention sur un certain nombre de lacunes de la loi du 13 avril 1995. Ces améliorations feront l'objet d'une proposition de loi qui sera déposée par les membres en même temps que le rapport et qui sanctionnera pénalement l'exploitation de mineurs d'âge.

Nouvelles recommandations

II.a.1. La commission demande au gouvernement de déposer dans l'année à la Chambre le projet relatif à la responsabilité pénale des personnes morales — pour des types d'infractions définis préalablement —, dans l'intérêt de la lutte contre le crime organisé en général et contre la traite des êtres humains en particulier.

b) *Une politique explicite*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a mis l'accent sur l'importance que revêt l'élaboration de directives explicites destinées à concrétiser la politique criminelle en matière de traite des êtres humains. Des cellules spéciales au sein des services de police et du Service de politique criminelle permettront d'effectuer les analyses criminelles requises à cet effet.

Actions et mesures

Du fait de la création récente du Collège des procureurs généraux et de la fonction de magistrat national, on dispose désormais des instruments nécessaires pour mener une politique criminelle.

Constatations

La commission considère comme un signal positif la forte augmentation du nombre de condamnations prononcées sur la base de la loi du 13 avril 1995. Elle doit toutefois, tout comme le Centre pour l'égalité des chances, reconnaître qu'il n'existe actuellement pas de politique bien définie en matière de recherche et de poursuite. Le cadre de cette politique a été mis en place, mais l'évaluation montre que ladite politique manque encore de consistance.

Il subsiste un problème du fait que l'infraction « traite des êtres humains » ne figure pas encore dans la nomenclature policière, si bien qu'à ce jour, il

gegevens kunnen geput worden uit het geautomatiseerd gerechtelijk bestand, dat nota bene bij de rijkswacht reeds bestaat. Net zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen komt de commissie tot het besluit dat er eigenlijk geen betrouwbare cijfers voorhanden zijn om het fenomeen mensenhandel in zijn diverse verschijningsvormen te duiden.

Nieuwe aanbevelingen

II.b.1. De commissie verwacht van de minister van Justitie dat hij een voortrekkersrol zal spelen om die gecoördineerde aanpak waar te maken en een uniforme criminele politiek ten aanzien van mensenhandel tot stand te brengen. Dat misdaadbeleid moet garanderen dat de bestrijding van mensenhandel een prioriteit blijft.

II.b.2. De commissie vraagt de federale regering prioriteit te geven aan de inzameling en verwerking van de informatie inzake mensenhandel.

c) Duidelijke opdracht voor een nationaal magistraat

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie vroeg de misdaadanalyse en het stimuleren en coördineren van de effectieve vervolging zoveel mogelijk op nationaal vlak te organiseren.

Acties en maatregelen

De federale regering heeft met de uitbouw van de cel Mensenhandel binnen de rijkswacht een belangrijke advies-, steun- en signaalfunctie gecreëerd.

Op advies van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werden parketmagistraten aangewezen als verbindingspersonen in de dossiers van mensenhandel, belast met het onderhouden van de relaties met de opvangcentra. Binnen de federale regering is een interdepartementale coördinatiecel ter bestrijding van de internationale mensenhandel actief die de prioriteiten meehelpt vast te leggen.

Vaststellingen

De commissie vestigt de aandacht op het feit dat de functie van verbindingspersoon weinig garanties biedt, wanneer genoemde parketmagistraten geen eigen initiatieven kunnen ontwikkelen.

De commissie merkt op dat de rol van de dienst Strafrechtelijk beleid tot en met heden te beperkt is gebleven. Ofschoon het ontwikkelen van evaluatie-roosters voor de parketten noodzakelijk is om over cijfermateriaal te beschikken omtrent de evolutie van de gerechtelijke vervolgingen, is haar huidige

est impossible de puiser des données statistiques dans le fichier judiciaire informatisé, qui est pourtant déjà en possession de la gendarmerie. Comme le Centre pour l'égalité des chances, la commission conclut qu'en fait on ne dispose pas de chiffres fiables permettant d'appréhender le phénomène de la traite des êtres humains dans toutes ses facettes.

Nouvelles recommandations

II.b.1. La commission attend dès lors à cet égard du ministre de la Justice qu'il joue un rôle moteur dans le cadre de la mise en oeuvre d'une approche coordonnée et de l'élaboration d'une politique criminelle uniforme en matière de traite des êtres humains. Cette politique criminelle doit garantir que la lutte contre la traite des êtres humains restera une priorité.

II.b.2. La commission demande au gouvernement de donner la priorité à la collecte et au traitement de informations en matière de traite des êtres humains.

c) Une mission explicite pour un magistrat national

Recommandation initiale

La commission d'enquête a demandé d'effectuer des analyses criminelles et de stimuler et de coordonner le plus possible les poursuites effectives au niveau national.

Actions et mesures

En créant la cellule « Traite des êtres humaines » au sein de la gendarmerie, le gouvernement fédéral a organisé une importante fonction d'avis, de soutien et d'information.

Sur la suggestion du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, on a désigné des magistrats du parquet pour être des relais dans les dossiers de traite des êtres humains, chargés d'entretenir des relations avec les centres d'accueil. Une cellule interdépartementale de coordination créée au sein du gouvernement fédéral et chargée de la lutte contre la traite internationale des êtres humains, participe à la fixation des priorités.

Constatations

La commission attire l'attention sur le fait que cette fonction de relais offre peu de garanties d'efficacité si les magistrats du parquet en question ne peuvent pas prendre d'initiatives personnelles.

La commission fait observer que le rôle du Service de politique criminelle est resté trop limité jusqu'à ce jour. Bien que le développement de grilles d'évaluation à l'usage des parquets soit nécessaire pour pouvoir disposer de chiffres concernant l'évolution des poursuites judiciaires, sa fonction de soutien en ce

steunfunctie aan de hand van misdaadanalyses voor het voeren van een criminele politiek onbestaande.

Nieuwe aanbeveling

II.c.1. De commissie wil voor deze parketmagistraten die als verbindingspersoon met de opvangcentra optreden een duidelijke omschrijving van hun opdracht.

d) *Meer middelen voor de Justitie*

Oorspronkelijke en nieuwe aanbeveling

II.d.1. De commissie bevestigt de aanbeveling om meer middelen ter beschikking te stellen aan justitie.

e) *Meer belang aan de financiële vooranalyse en vervolgingen*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie merkte op dat financiële vooranalyses een belangrijk middel kunnen zijn voor het welslagen van gerechtelijke onderzoeken in het domein van mensenhandel.

Acties en maatregelen

Het beleid van de federale regering is op dit domein beperkt tot het aankondigen van studiewerk.

Vaststellingen

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding wijst in haar verslag van 1997 op het onsamenvattend optreden van gerecht, sociale inspectie en fiscale administratie.

Gelet op het feit dat in de risicosectoren van mensenhandel (bijvoorbeeld het prostitutiemilieu) grote sommen geld worden verhandeld, is het aanneembaar dat fraudes van alle slag en witwaspraktijken er welig tieren. Zowel in het verslag van de onderzoekscommissie als in het verslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen wordt een illustratie gegeven van de onrechtmatige winsten die kunnen gegenereerd bij de uitbating van één vitrine in de prostitutiebuurt : tussen 1 en 1,25 miljoen frank.

De commissie is van oordeel dat de financiële invalshoek om mensenhandel te bestrijden onontgonnen terrein is gebleven, ofschoon een onderscheid gemaakt moet worden tussen een financieel onderzoek binnen een bestaand gerechtelijk onderzoek, binnen het kader van wat de « pro-actieve recherche » wordt genoemd en die welke toevertrouwd worden aan gespecialiseerde financiële instanties.

qui concerne la réalisation d'analyses criminelles pour mener une politique criminelle est actuellement inexistante.

Nouvelle recommandation

II.c.1. La commission souhaite dès lors que l'on définisse clairement la mission de ces magistrats du parquet qui font office de relais avec les centres d'accueil.

d) *Des moyens accrus pour la justice*

Recommandation initiale et nouvelle recommandation

II.d.1. La commission confirme la recommandation relative à la nécessité de mettre davantage de moyens à la disposition de la justice.

e) *Nécessité d'accorder une plus grande importance aux analyses financières préliminaires et aux poursuites*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a relevé que les analyses financières préliminaires peuvent constituer un outil important pour la réussite d'enquêtes judiciaires dans le domaine de la traite des êtres humains.

Actions et mesures

La politique du gouvernement fédéral se limite dans ce domaine à l'annonce d'études.

Constatations

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme souligne, dans son rapport (1997), les incohérences des interventions de la justice, de l'inspection sociale et de l'administration fiscale.

Etant donné que les secteurs à risque de la traite des êtres humains (notamment le milieu de la prostitution) brassent des sommes importantes, on peut supposer que les pratiques frauduleuses en tous genres et le blanchiment y sont répandus. Le rapport de la commission d'enquête ainsi que celui du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme donnent une illustration des bénéfices illégitimes que peut générer l'exploitation d'une seule vitrine dans un quartier de prostitution : entre 1 et 1,25 million de francs.

La commission estime que l'approche financière en tant qu'instrument de lutte contre la traite des êtres humains est encore inexploitée, encore qu'il faille faire une distinction entre une enquête financière menée dans le cadre d'une enquête judiciaire en cours ou dans le cadre de ce qu'on appelle la « recherche proactive » et celle qui est confiée à des instances financières spécialisées.

Een voorafgaand financieel onderzoek kan een belangrijk instrument vormen om criminele netwerken aan te pakken.

Het door de minister van Justitie onder de aandacht brengen van artikel 6 van de wet — dat bijzondere verbeurdverklaring mogelijk maakt — bij de parketten is daarentegen volgens de commissie een positief signaal.

Nieuwe aanbevelingen

II.e.1. De commissie vraagt met aandring om de financiële invalshoek in het bestrijdingsplan te verbeteren en met wetgevende initiatieven naar de Kamer te komen.

II.e.2. De commissie dringt aan op goede afspraken tussen alle partners (gerecht, sociale inspectie en fiscale administratie) bij controles en onderzoeken.

f) Een sociaalrechtelijke aanpak van de mensenhandel

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie ijverde voor een sterke sociaalrechtelijke aanpak van de prostitutie door systematische controles op de naleving van de sociale reglementering.

Acties en maatregelen

Op 1 februari 1997 werd door de federale regering binnen elke provincie bij de Sociale Inspectie een bijzondere sectie « Mensenhandel » geïnstalleerd. De sectie heeft als opdracht de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten te controleren en vermoedens van mensenhandel te detecteren.

Vaststellingen

Op basis van de gegevens van het verslag van het Centrum voor gelijkheid van kansen moet de commissie besluiten dat de aanpak en de rol van de sociale inspectie op het terrein erg verschillend is. Terwijl in sommige steden de sociale inspectie betrokken is bij controles of gerechtelijke onderzoeken, of beide, is in andere steden de relatie quasi onbestaande.

Nieuwe aanbeveling

II.f.1. De commissie vraagt dat de sociale inspectie systematisch zou worden betrokken bij de bestrijding van de mensenhandel.

Samenwerkingsverbanden tussen politiediensten en sociale inspectie moeten een geïntegreerde aanpak garanderen.

De commissie vraagt voor het volgend verslag een duidelijk overzicht van de controles welke door de

Les enquêtes financières préliminaires peuvent constituer un outil important dans la lutte contre les réseaux criminels.

En revanche, le fait que le ministre de la Justice ait attiré l'attention des parquets sur l'article 6 de la loi — qui autorise la confiscation spéciale — constitue, selon la commission, un signal positif.

Nouvelles recommandations

II.e.1. La commission demande avec insistance de renforcer l'approche financière dans le plan d'action et de saisir la Chambre des représentants d'initiatives législatives.

II.e.2. La commission insiste pour que l'ensemble des partenaires (justice, inspection sociale et administration fiscale) concluent de bons accords en matière de contrôles et d'enquêtes.

f) Une approche de la traite des êtres humains sous l'angle du droit social

Recommandation initiale

La commission d'enquête a prôné une approche sérieuse de la prostitution sous l'angle du droit social, et ce, par le biais de contrôles systématiques du respect de la réglementation sociale.

Actions et mesures

Le 1^{er} février 1997, le gouvernement fédéral a créé une section spéciale « traite des êtres humains » au sein de l'Inspection sociale de chaque province. Cette section a pour mission de contrôler l'engagement de main-d'œuvre étrangère et de déceler tout indice de traite d'êtres humains.

Constatations

Sur la base des données contenues dans le rapport du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, la commission ne peut que conclure que l'approche et le rôle de l'inspection sociale sur le terrain diffèrent sensiblement d'une ville à l'autre. Alors que, dans certaines villes, l'inspection sociale est associée aux contrôles ou aux instructions ou aux deux, dans d'autres, cette relation est quasi inexistante.

Nouvelle recommandation

II.f.1. La commission demande que l'inspection sociale soit associée systématiquement à la lutte contre la traite des êtres humains.

Des formes de coopération entre les services de police et l'inspection sociale doivent permettre de garantir une approche intégrée.

La commission demande dès lors que le prochain rapport comporte un aperçu des contrôles effectués

sociale inspectie zijn uitgevoerd in de verschillende risicosectoren van de mensenhandel.

g) *Spijtoptanten*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie vroeg het debat te openen naar het statuut van de spijtoptanten

Acties en maatregelen

De minister van Justitie heeft in zijn actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een wettelijke regeling in het vooruitzicht gesteld voor mensen die hun medewerking verlenen aan het gerecht.

h) *Slachtoffers*

Vaststellingen

De commissie is verheugd omtrent deze vooruitzichten waardoor ongetwijfeld meer victimen, als gevolg van de betere bescherming die hen gegarandeerd kan worden, uit het milieu zullen ontsnappen. Er moet wel duidelijk gemaakt worden welk type feiten in aanmerking kan komen voor welk type strafvermindering, laat staan kwijtschelding van straf. Ook moeten deze mensen daadwerkelijk de middelen krijgen om een « nieuw leven » te beginnen, wat in een klein land als België allerminst evident is.

i) *Nieuwe politietechnieken*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie pleitte voor een ernstige wettelijke regeling van bijzondere politietechnieken.

Acties en maatregelen

De minister van Justitie stelt ook op dit vlak in de nabije toekomst een wettelijke regeling voor.

Vaststellingen

De commissie neemt akte van het feit dat de gerechtelijke autoriteiten de bijzondere politietechniek van pseudo-koop reeds aanvaarden als bewijsmiddel in de bestrijding van de mensenhandel

Nieuwe aanbeveling

II.i.1. De commissie is voorstander van een wettelijke regeling om mogelijke misbruiken van bijzondere politietechnieken — waarvan er een twintigtal bestaan en die wellicht aan bod zullen komen in het

par l'inspection sociale dans les différents secteurs à risques de la traite des êtres humains.

g) *Les repentis*

Recommandation initiale

La commission d'enquête avait demandé d'ouvrir le débat sur le statut des repentis.

Actions et mesures

Le ministre de la Justice a, dans son plan d'action contre la criminalité organisée, prévu d'instaurer un régime légal pour les personnes qui collaborent avec la justice.

h) *Victimes*

Constatations

La commission se réjouit de ces perspectives, qui permettront certainement à davantage de victimes, auxquelles on pourra assurer une meilleure protection, d'échapper au milieu. Il conviendra toutefois de préciser le type de faits susceptibles de donner lieu à une réduction de peine ainsi que la nature de la réduction de peine, voire les cas de remise de peine. Ces personnes devront également recevoir réellement les moyens d'entamer une « nouvelle vie », ce qui n'est absolument pas évident dans un pays aussi petit que la Belgique.

i) *Nouvelles techniques policières*

Recommandation initiale

La commission d'enquête a insisté pour que l'on élabore une réglementation sérieuse en matière de techniques policières spéciales.

Actions et mesures

Le ministre de la Justice proposera aussi à cet égard une réglementation d'ici peu.

Constatations

La commission prend acte du fait que les autorités judiciaires acceptent déjà la technique policière spéciale du pseudo-achat comme moyen de preuve dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Nouvelle recommandation

II.i.1. La commission souhaite l'instauration de mesures légales prohibant les recours abusifs aux techniques policières spéciales — il existe une vingtaine de techniques, qui seront probablement exami-

tweede gedeelte van de zogeheten « hervorming-Franchimont » — uit te sluiten.

j) *Advertenties*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie vroeg om waakzaamheid naar aanleiding van advertenties en uitte grote twijfels omtrent de opportuniteit van een systematische vervolging.

Acties en maatregelen

De minister van Justitie verklaarde dat hij een schrijven zou richten aan de procureurs-generaal met de bedoeling hen te wijzen op de toepassing van artikel 380*quater* van het Strafwetboek.

Ook de minister van Tewerkstelling en Arbeid stelde zich vragen naar de nefaste gevolgen van deze advertenties op de beeldvorming van de vrouwen.

Nieuwe aanbevelingen

II.i.1. De commissie is van oordeel dat weliswaar een onderscheid moet worden gemaakt tussen het type medium (naargelang van de toegankelijkheid), het type advertentie (van contactadvertentie tot aanzet tot ontucht) en de ernst van de feiten (van ongunstig imago tot regelrechte pornografie), maar dat de overheid reclame die vrouw- of manonterend is moet aanpakken, ook op Internet.

II.i.2. De commissie vindt dat minstens artikel 380*quater* van het Strafwetboek moet worden toegepast.

III. Administratieve maatregelen

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie vroeg om een samenwerking op te starten tussen de federale overheid en de gewesten om het stelsel van arbeids- en verblijfsvergunningen op elkaar af te stemmen.

Vaststellingen

De commissie stelt vast dat tot en met heden geen samenwerkingsprotocol werd ondertekend tussen de federale overheid en de gewesten. Dit heeft tot gevolg dat er geen waarborgen zijn dat de politiek van arbeidsvergunningen afgestemd is op de politiek van verblijfsvergunningen. Een discrepante politiek tussen beide stelsels kan een potentieel doelwit worden voor mensenhandelaars.

De eerste minister pleitte voor homogene bevoegdheidspakketten op basis van een logische samenhang: de problemen van arbeidsvergunningen zijn ongetwijfeld nauw gelieerd met de immigratie.

nées au cours de la deuxième phase de la réforme dite Franchimont.

j) *Annonces*

Recommandation initiale

La commission d'enquête demandait de faire preuve de vigilance en ce qui concerne les annonces et doutait de l'opportunité d'engager systématiquement des poursuites.

Actions et mesures

Le ministre de la Justice avait déclaré qu'il adresserait une lettre aux procureurs généraux afin d'attirer leur attention sur l'application de l'article 380*quater* du Code pénal.

La ministre de l'emploi et du travail s'interrogeait, elle aussi, sur l'incidence négative de ces annonces sur l'image que l'on se forme des femmes.

Nouvelles recommandations

II.i.1. La commission estime qu'il faut certes faire une distinction selon le type de média (en fonction de son accessibilité), le type d'annonce (cela va des annonces relationnelles à l'incitation à la débauche) et la gravité des faits (cela va de la diffusion d'une image négative à la pornographie), mais que l'autorité doit combattre la publicité qui déshonore l'homme ou la femme, y compris sur Internet.

II.i.2. La commission estime qu'il y a lieu d'appliquer au moins l'article 380*quater* du Code pénal.

III. Mesures administratives

Recommandation initiale

La commission d'enquête a demandé que les autorités fédérales et les régions collaborent afin d'harmoniser leurs systèmes de délivrance des autorisations de séjour et d'occupation.

Constatations

La commission constate que jusqu'à présent, aucun protocole de coopération n'a été signé entre les autorités fédérales et les régions, de sorte qu'il n'y a aucune garantie que la politique en matière d'autorisations d'occupation soit harmonisée avec celle en matière d'autorisations de séjour. Or, ceux qui se livrent à la traite des êtres humains pourraient exploiter les divergences qui existent entre ces politiques.

Le premier ministre a plaidé pour que l'on constitue des blocs homogènes de compétences en tenant compte d'un lien logique: les problèmes des autorisations d'occupation sont sans aucun doute étroitement liés à l'immigration.

Nieuwe aanbeveling

III.1. De commissie dringt er bij beide overheden op aan om op korte termijn een samenwerkingsprotocol te ondertekenen.

Zonder daarbij vooruit te lopen op institutionele hervormingen kan de commissie zich akkoord verklaren met het zoeken van nieuwe evenwichten in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten. In het kader van het beleid tot bestrijding van de mensenhandel is het behandelen van arbeids- en verblijfsvergunningen binnen één niveau beter te verantwoorden.

III.2. De commissie stelt dat de overheid er moet op toezien dat arbeidsvergunningen nooit langer zouden gelden dan verblijfsvergunningen.

IV. Europese en internationale hulpmiddelen

Het regeringsverslag gaat uitvoerig in op de initiatieven van ons land in diverse internationale adviesorganen. Niettemin zijn de resultaten van internationale samenwerking in het kader van mensenhandel nog niet spectaculair.

Inzake internationale politietsamenwerking werd wel het takenpakket van de organisatie Europol uitgebreid met de bestrijding van mensenhandel.

De gerechtelijke internationale samenwerking is echter nog niet operationeel. Op voorstel van ons land werden wel de eerste aanzetten hiertoe gegeven door een evaluatie te vragen van de diverse nationale wetgevingen. Zolang de samenwerking niet operationeel is en de codificatie niet uniform, beschikken de mensenhandelaars over « juridische bescherming » om hun praktijken verder te zetten.

a) *Visa en internationale verdragen*

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie verwacht een strengere houding bij de afgifte van visa. Zij ijvert voor de oprichting van een administratieve structuur om dit doel te bereiken.

Acties en maatregelen

De minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken hebben een gemeenschappelijke structuur ontwikkeld waardoor de uitreiking van en het toezicht op visa wordt versterkt. Verdachte visumaanvragen worden door de consulaire posten onmiddellijk doorgespeeld naar de bevoegde diensten. Ook de controle op de authenticiteit van buitenlandse documenten werd verbeterd.

Nouvelle recommandation

III.1. La commission insiste auprès des autorités tant fédérales que régionales pour qu'elles signent un protocole de collaboration à court terme.

Sans anticiper sur les prochaines réformes institutionnelles, la commission peut marquer son accord sur la recherche de nouveaux équilibres dans la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions. Il serait préférable dans le cadre de la politique de lutte contre la traite des êtres humains, que les permis de travail et de séjour soient traités par un même niveau.

III.2. La commission souligne que les autorités doivent veiller à ce que les autorisations d'occupation n'aient jamais une durée de validité plus longue que les autorisations de séjour.

IV. Instruments européens et internationaux

Le rapport du gouvernement traite en détail des initiatives que notre pays a prises au sein de divers organes consultatifs internationaux. Les résultats de la coopération internationale dans le domaine de la traite des êtres humains ne sont toutefois pas encore spectaculaires.

En ce qui concerne la coopération policière internationale, les missions d'Europol ont cependant été étendues à la lutte contre la traite des êtres humains.

En revanche, la coopération judiciaire internationale n'est pas encore opérationnelle. Les premières impulsions ont cependant été données en ce domaine et ce, sur proposition de notre pays, qui a demandé que l'on procède à une évaluation des diverses législations nationales. Tant que la coopération ne sera pas opérationnelle et la codification, uniforme, ceux qui se livrent à la traite des êtres humains bénéficieront d'une « protection juridique » leur permettant de poursuivre leurs pratiques.

a) *Visas et traités internationaux*

Recommandation initiale

La commission d'enquête souhaite que l'on adopte une attitude plus rigoureuse en ce qui concerne la délivrance de visas. Elle préconise la mise sur pied d'une structure administrative afin d'atteindre cet objectif.

Actions et mesures

Le ministre de l'Intérieur et le ministre des Affaires étrangères ont développé une structure commune renforçant les conditions de délivrance et le contrôle des visas. Les demandes de visa suspectes sont immédiatement transmises aux services compétents par les postes consulaires. Le contrôle de l'authenticité des documents étrangers a, lui aussi, été amélioré.

Vaststellingen

Zowel de minister van Binnenlandse Zaken als de minister van Justitie erkenden het probleem van de toename van cabaretartiesten die via het Groothertogdom Luxemburg ons land binnenkomen en in de seksindustrie verzeild raken, die vertakkingen naar het prostitutiemilieu kan hebben.

In haar jaarverslag van 1997 gaat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding uitvoerig in op de misbruiken van privé-huishoudpersoneel door diplomaten. Deze misbruiken zouden opvallende gelijkenissen vertonen met andere slachtoffers uit andere risicosectoren van de mensenhandel.

De commissie besluit dat het nieuwe visabeleid aansluit op de geformuleerde aanbeveling.

Nieuwe aanbevelingen

IV.a.1. De commissie had voor het volgend verslag graag cijfermateriaal ontvangen omtrent de hoeveelheid aan verdachte visumaanvragen of vervalste documenten die gesignaleerd worden in het kader van de mensenhandel.

Op deze wijze zou de preventieve rol van het departement Buitenlandse Zaken in het detecteren van internationale mensenhandel beter kunnen ingeschat worden.

IV.a.2. De commissie is van oordeel dat de Belgische diplomatie met het doorspelen van informatie naar de landen van herkomst toe een belangrijke preventieve rol zou spelen.

IV.a.3. De commissie vraagt dat de federale regering het nodige zou doen om in overleg met de Luxemburgse autoriteiten te voorkomen dat nieuwe netwerken opgezet worden om de aanvoer van personen te garanderen.

IV.a.4. De commissie vraagt aan de federale regering te onderzoeken welke rechtsmiddelen kunnen aangewend worden om deze vorm van uitbuiting te bestrijden en op welke wijze de belangen van de slachtoffers kunnen gevrijwaard en verdedigd worden.

b) Ontwikkelingssamenwerking

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie pleitte voor een vorm van ontwikkelingssamenwerking waarbij het kwaad bij de wortel wordt aangepakt.

Acties en maatregelen

Het ABOS heeft twee projecten opgezet enerzijds in de Filipijnen en anderzijds met Thailand, Vietnam en Indonesië. Beide projecten beogen ter plaatse de

Constatations

Tant le ministre de l'Intérieur que le ministre de la Justice ont reconnu que l'augmentation du nombre d'artistes de cabaret, qui entrent dans notre pays par le Grand-Duché de Luxembourg et aboutissent dans l'industrie du sexe, qui peut avoir des ramifications avec le monde de la prostitution, pose problème.

Dans son rapport annuel 1997, le centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a abordé en détail les abus commis par des diplomates à l'égard de domestiques privés. Ces abus seraient étonnamment comparables à ceux subis par d'autres victimes dans d'autres secteurs à risque de la traite des êtres humains.

La commission conclut que la nouvelle politique menée en matière de visas fait droit à la recommandation qui avait été formulée.

Nouvelles recommandations

IV.a.1. La commission souhaiterait obtenir, pour le prochain rapport, des chiffres concernant le nombre de demandes de visa suspectes ou de documents falsifiés signalés dans le cadre de la traite des êtres humains.

On pourrait ainsi mieux évaluer le rôle préventif joué par le département des Affaires étrangères en ce qui concerne la détection de réseaux internationaux de traite des êtres humains.

IV.a.2. La commission estime qu'en communiquant des informations au pays d'origine, la diplomatie belge jouerait un rôle préventif important.

IV.a.3. La commission demande que le gouvernement fédéral prenne les mesures nécessaires en vue de prévenir, en concertation avec les autorités luxembourgeoises, la mise sur pied de nouveaux réseaux afin de satisfaire aux besoins de la prostitution.

IV.a.4. La commission demande au gouvernement fédéral d'examiner par quels moyens juridiques on pourrait combattre cette forme d'exploitation et de quelle manière on pourrait défendre et préserver les intérêts des victimes.

b) Coopération au développement

Recommandation initiale

La commission d'enquête a plaidé pour que l'on pratique une forme de coopération au développement qui attaque le mal à la racine.

Actions et mesures

L'AGCD a mis sur pied deux projets : l'un se situe aux Philippines et l'autre concerne la Thaïlande, le Viêt-nam et l'Indonésie. Ces deux projets visent à

vrouwenorganisaties te sensibiliseren en preventief in te grijpen.

Nieuwe aanbeveling

IV.b.1. De commissie vraagt de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking om de proefprojecten te evalueren en eventueel uit te breiden en te heroriënteren naar landen waar de slachtoffers van mensenhandel — momenteel vooral Afrikaanse en Oosteuropese landen — uit afkomstig zijn.

V. Opvang van slachtoffers

Oorspronkelijke aanbeveling

De onderzoekscommissie vroeg aandacht voor een opvulling van de leemten in de opvang van slachtoffers en kennisgeving van de regeling bij de politiediensten.

Acties en maatregelen

De bevoegde ministers hebben met de omzendbrief van 13 januari 1997 aanvullende richtlijnen gegeven aan de dienst Vreemdelingenzaken, de parketten, de politiediensten, de Inspectie van de Sociale Wetten en de Sociale Inspectie omtrent de bijstand van slachtoffers van mensenhandel.

Hiermee wordt gepoogd tegemoet te komen aan de kritiek van de opvangcentra die lucht gaven aan het feit dat zowel de politiediensten als de gerechtelijke diensten weinig op de hoogte waren van de mogelijkheden in de oorspronkelijke omzendbrief en er soms eigen interpretaties op nahielden bij de concrete toepassing van de voorziene maatregelen tot opvang van slachtoffers.

De verspreiding van de nieuwe omzendbrief begin 1997 maakt het de commissie onmogelijk om nu reeds na te gaan of op het terrein positieve gevolgen zijn waar te nemen.

Zowel het Centrum voor gelijkheid van kansen als de opvangcentra wijzen op de financieringsproblematiek. Het subsidiëren op basis van projecten maakt het voor de drie opvangcentra moeilijk om een continue werking te waarborgen.

Nieuwe aanbeveling

V.1. De commissie vraagt of de federale regering binnen het jaar — in overleg met de gewesten — op een interministeriële conferentie de mogelijkheden wil onderzoeken om de subsidiëring op een langere termijn — 3 of 5 jaar — te plannen.

V.2. De commissie acht het noodzakelijk dat de parketten een snellere afhandeling van de dossiers garanderen, gezien vooral de nefaste gevolgen voor

sensibiliser les organisations féminines locales et à intervenir préventivement.

Nouvelle recommandation

IV.b.1. La commission demande au secrétaire d'Etat à la Coopération au développement d'évaluer les projets-pilotes et, le cas échéant, de les élargir et de les réorienter vers les pays d'origine des victimes de la traite des êtres humains — actuellement surtout des pays d'Afrique et d'Europe de l'Est.

V. Accueil des victimes

Recommandation initiale

La commission d'enquête a demandé que l'on comble les lacunes au niveau de l'accueil des victimes et de l'information des services de police quant à la réglementation.

Actions et mesures

Par circulaire du 13 janvier 1997, les ministres compétents ont donné des directives complémentaires à l'Office des étrangers, aux parquets, aux services de police, aux services de l'Inspection des lois sociales et de l'Inspection sociale en ce qui concerne l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains.

Cette circulaire est censée répondre aux critiques, formulées par les centres d'accueil, selon lesquelles tant les services de police que les services judiciaires n'étaient guère au fait des possibilités prévues par la première circulaire et l'interprétaient parfois à leur manière pour la mise en œuvre concrète des mesures prévues pour l'accueil des victimes.

Etant donné que la circulaire a été diffusée début 1997, il n'a pas été possible à la commission d'examiner dès à présent si des effets positifs se font sentir sur le terrain.

Tant le Centre pour l'égalité des chances que les centres d'accueil attirent l'attention sur la problématique du financement. Etant donné que les subsides sont octroyés sur la base de projets, il est difficile pour les trois centres d'accueil de garantir un fonctionnement continu.

Nouvelle recommandation

V.1. La commission demande si le gouvernement fédéral est disposé à étudier, dans l'année, — en concertation avec les régions — dans le cadre d'une conférence interministérielle, les possibilités de planifier l'octroi des subsides à plus long terme — 3 ou 5 ans.

V.2. La commission considère qu'il est indispensable que les parquets garantissent un traitement plus rapide des dossiers, particulièrement eu égard

slachtoffers van mensenhandel die uiteindelijk uitgewezen worden.

V.3. De commissie vraagt de federale regering cijfers te verstrekken door de voorwaarden te beschrijven onder dewelke de slachtoffers zijn uitgewezen.

V.4. De commissie vraagt de federale regering alles in het werk te stellen opdat deze uitwijzingen zo humaan mogelijk mogen verlopen, het feit indachtig blijvend dat men in de eerste plaats met slachtoffers te doen heeft, niet met illegalen.

VI. Aanvullende aanbevelingen

a) *Duidelijkheid over overheidsop treden ten aanzien van prostitutie*

Vaststellingen

In de grote steden wordt de prostitutie momenteel niet beheerst. Het gebrek aan beheersmaatregelen leidt ertoe dat criminele organisaties de handen vrij hebben en het fenomeen mensenhandel er kan gedijen.

In alle grote steden bezit de gemeentepolitie de opdracht om beheersmaatregelen uit te vaardigen en te doen naleven. Zij staat in voor de openbare ordehandhaving in de buurt. De rijkswacht houdt er zich voornamelijk bezig met dossiers inzake netwerken en illegale immigratie, terwijl de gerechtelijke politie er minder nadrukkelijk aanwezig is.

Mensenhandel impliceert ook overheidsop treden op ander gebied, bijvoorbeeld op het gebied van de stedenbouw (creatie of niet van een zone P).

Nieuwe aanbeveling

VI.a.1. Ingevolge de vaststelling dat de beheersmaatregelen op lokaal niveau onvoldoende tot resultaten leiden, moet de federale overheid haar verantwoordelijkheid opnemen en de grote steden bijspringen met het oog op het stroomlijnen en het ondersteunen van de lokale aanpak. Vooral moet vermeden worden dat de problematiek zich voortdurend verplaatst.

VI.a.2. In een eerste fase zouden de veiligheids- en samenlevingscontracten in de « gevoelige » steden zoals Antwerpen, Charleroi, Gent, Luik en Brussel uitgebreid moeten worden met een onderdeel « mensenhandel ».

Dit onderdeel zou kunnen omvatten :

— financiële inspanningen voor de aanwerving van vrouwelijke politieambtenaren die belast zullen worden met de contacten van administratieve politie en de opvang van jonge prostituees in samenwerking met de verenigingen die de belangen van de laatsten behartigen;

aux conséquences néfastes que peut avoir tout retard pour les victimes de la traite des êtres humains, victimes qui sont finalement expulsées de notre pays.

V.3. La commission demande au gouvernement fédéral de fournir des chiffres et de décrire les conditions dans lesquelles les victimes ont été expulsées.

V.4. La commission demande au gouvernement fédéral de mettre tout en œuvre pour que ces expulsions se fassent humainement et garde à l'esprit qu'il s'agit avant tout de victimes, et non d'illégaux.

VI. Recommandations complémentaires

a) *Clarté en ce qui concerne les interventions des pouvoirs publics dans le domaine de la prostitution*

Constatations

A l'heure actuelle, on ne maîtrise pas le phénomène de la prostitution dans les grandes villes. L'absence de mesures permettant de gérer le phénomène laisse les mains libres aux organisations criminelles et permet à celui-ci de se développer.

Dans toutes les grandes villes, la police communale a pour mission de prendre des mesures destinées à gérer le phénomène de la prostitution et de les faire appliquer. La gendarmerie traite essentiellement les dossiers concernant les réseaux et l'immigration illégale, tandis que le rôle de la police judiciaire est nettement plus effacé.

La traite des êtres humains implique également que les autorités interviennent dans d'autres domaines, par exemple en matière d'urbanisme (création d'une zone P).

Nouvelle recommandation

VI.a.1. Etant donné que l'on constate que les mesures destinées à gérer le phénomène ne donnent pas suffisamment de résultats au niveau local, l'autorité fédérale doit prendre ses responsabilités, venir à la rescousse des grandes villes pour mettre au point la politique locale à mettre en œuvre et les soutenir dans cette mise en œuvre. Il faut surtout éviter que la problématique se déplace constamment.

VI.a.2. Dans un premier temps, il faudrait compléter les contrats de sécurité et de société dans les villes « sensibles » que sont Anvers, Charleroi, Gand, Liège et Bruxelles par un volet « traite des êtres humains ».

Ce volet pourrait comprendre :

— des efforts financiers pour le recrutement de fonctionnaires de police féminins qui seraient chargés des contacts de police administrative avec les jeunes prostituées et de leur accueil, en collaboration avec les associations qui défendent les intérêts de celles-ci;

— het veiligheidscharter bevat specifieke richtlijnen inzake de aanpak van mensenhandel met aandacht voor :

- * de oprichting van een controleploeg met minstens 10 medewerkers

Het feit dat in Antwerpen, met de sterkst geconcentreerde prostitutiebuurt, slechts 2 speurders actief zijn, is een belangrijk element dat het gebrek aan beheersmaatregelen aantoonst;

- * het inschakelen van vrouwen in specifieke functies in het controlesysteem

De Gentse aanpak bewijst dat de informatieve gesprekken tussen vrouwelijk barpersoneel/prostitutees en vrouwelijke politieambtenaren tot betere resultaten leiden inzake het creëren van een vertrouwensrelatie en aangiftemelding van misbruiken;

- * een onthaalsysteem voor personen tewerkgesteld in het prostitutiemilieu

Ook hier is de Gentse aanpak een voorbeeld, waarvoor de politiediensten een grotere preventieve rol kunnen spelen, gezien zij sommige actoren in het prostitutiemilieu min of meer kennen;

- * de nadruk op de naleving van de sociale wetgeving

De gemeentepolitie blijft de pilootfunctie vervullen in het beheer. Zij moet wel met de regionale cellen « Mensenhandel » van de sociale inspectie afspraken maken rond de verbalisering van inbreuken tegen de sociale wetgeving;

- * een vlotte samenwerking tussen het parket, de politiediensten en de dienst Vreemdelingenzaken

Deze samenwerking kan gestalte krijgen in het vijfhoeksoverleg. Zij moet waarborgen dat de beheersmaatregelen van de gemeentepolitie een *follow up* krijgen. Zowel aan processen-verbaal als aan informatie naar de betrokken diensten rond asielzoekers die werkzaam zijn in de prostitutie moet een gevolg worden gegeven;

- * de coördinatie van het beleid van de plaatselijke politiediensten

Ook hier ontbreekt het wel eens aan coördinatie wanneer algemene razzia's in prostitutiebuurten indruisen tegen lopende gerechtelijke onderzoeken. Diverse federale diensten zouden hierbij hun medewerking kunnen verlenen bij het uitwerken van een draaiboek met beheersmaatregelen;

- * een méér nadrukkelijke aanwezigheid van politie in de buurt

De ordehandhaving in de prostitutiebuurten mag in geen geval overgelaten worden aan criminele organisaties;

- * het opzetten van een financiële « *monitoring* » van de buurt

Gelet op de grote financiële transacties die het gevolg zijn van prostitutie en mensenhandel lijkt het

— la charte de sécurité contient des directives spécifiques concernant la lutte contre la traite des êtres humains et préconise :

- * la création d'une équipe de contrôle comptant au moins 10 collaborateurs

Le fait que deux enquêteurs seulement soient actifs à Anvers, alors que cette ville connaît la plus forte concentration de prostitution, est un élément important qui explique l'absence de mesures de gestion;

- * l'affectation de femmes à des fonctions spécifiques dans le système de contrôle

L'approche gantoise démontre que les entretiens informatifs entre personnel de bar féminin/prostitutees et fonctionnaires de police féminins conduisent à de meilleurs résultats en ce qui concerne la création d'une relation de confiance et la dénonciation des abus;

- * un système d'accueil pour les personnes employées dans le milieu de la prostitution

Ici également, l'approche gantoise fait figure d'exemple. Elle permet aux services de police de jouer un rôle préventif plus important étant donné que ceux-ci connaissent plus ou moins certains acteurs du milieu de la prostitution;

- * l'accent sur le respect de la législation sociale

La police communale continue à jouer un rôle moteur dans la gestion. Elle doit cependant conclure des accords avec les cellules régionales « Traite des êtres humains » de l'inspection sociale en ce qui concerne la verbalisation des infractions à la législation sociale;

- * une collaboration efficace entre le parquet, les services de police et l'office des étrangers

Cette collaboration pourrait être mise au point dans le cadre de la concertation pentagonale. Elle doit faire en sorte que les mesures de gestion de la police communale fassent l'objet d'un suivi. Tant les procès-verbaux que les informations communiquées aux services concernés à propos de demandeurs d'asile qui travaillent dans la prostitution doivent avoir un prolongement;

- * la coordination de l'action des services de police locaux

Ici aussi, on constate un manque de coordination lorsque des razzas générales sont organisées dans les quartiers de prostitution alors même que des enquêtes judiciaires sont en cours. Plusieurs services fédéraux pourraient prêter leur collaboration à l'élaboration d'un plan d'action contenant des mesures de gestion;

- * une présence plus marquée de la police dans le quartier

Le maintien de l'ordre dans les quartiers de prostitution ne peut en aucun cas être laissé à des organisations criminelles;

- * la mise en place d'un « *monitoring* » financier dans le quartier

Etant donné les transactions financières considérables engendrées par la prostitution et la traite des

noodzakelijk dat in overleg met fiscale administraties risicosectoren zoals de prostitutie aandachtig gevolgd worden.

De commissie reageert positief op het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken hierop anticipeert door een werkgroep op te richten die deze aanbeveling moet implementeren.

VI.a.3. De commissie is van oordeel dat het probleem alleszins ook sociaal-economisch moet worden aangepakt.

b) *Verslaggeving*

Vaststellingen

Het eerste verslag van de regering heeft niet volledig voldaan aan de verwachtingen in die zin dat het aangereikte cijfermateriaal nog onvoldoende was om een duidelijk beeld te krijgen van het fenomeen mensenhandel. Het in beeld brengen van de evolutie inzake mensenhandel moet als een belangrijke prioriteit beschouwd worden voor de federale regering bij het opmaken van het volgend rapport.

De commissie stelt vast dat de verslaggeving door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de federale regering een verschillende periode bestrijken.

Nieuwe aanbeveling

VI.b.1. De commissie acht het raadzaam om in de toekomst beide verslagen op elkaar af te stemmen inzake bekendmaking en te behandelen tijdsperiode.

c) *Opdracht van het Centrum voor de gelijkheid van kansen en racismebestrijding*

Nieuwe aanbeveling

De commissie dringt er bij de regering op aan voldoende middelen ter beschikking te stellen van het Centrum opdat het zijn door de wet omschreven opdracht doelmatig zou kunnen vervullen.

De wijze waarop het Centrum deze opdracht vervult ten aanzien van andere officiële gesprekspartners belast met de bestrijding van de mensenhandel dient duidelijker te worden omschreven.

6.3. **Eindconclusies**

1. *De mensenhandel in ons land is internationaal vertakt*

De illegale immigratie van zuid naar noord of van oost naar west — als gevolg van de grote verschillen in rijkdom en welvaart in de wereld — vormen

êtres humains, il paraît indispensable que des secteurs à risque tels que la prostitution soient suivis avec vigilance, en concertation avec les administrations fiscales.

La commission réagit positivement au fait que le ministre des Affaires étrangères prend les devants en instituant un groupe de travail chargé de mettre cette recommandation en œuvre.

VI.a.3. La commission estime que le problème doit, en tout état de cause, également être appréhendé sous un angle plan socio-économique.

b) *Rapports*

Constatations

Le premier rapport du gouvernement n'a pas entièrement répondu aux attentes, en ce sens qu'il n'y avait pas encore suffisamment de données statistiques pour que l'on puisse se faire une idée précise du phénomène de la traite des êtres humains. L'évaluation de l'évolution de la traite des êtres humains doit dès lors être considérée comme une priorité importante par le gouvernement fédéral lorsqu'il établira son prochain rapport.

La commission constate que le rapport du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et celui du gouvernement fédéral couvrent des périodes différentes.

Nouvelle recommandation

VI.b.1. La commission souhaite une meilleure concordance entre ces deux rapports dans l'avenir, tant en ce qui concerne la publication qu'en ce qui concerne la période étudiée.

c) *Rôle du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*

Nouvelle recommandation

La commission souhaite que le gouvernement veille à ce que le Centre dispose de moyens suffisants pour exercer la mission qui lui est dévolue par loi.

Il y a également lieu de clarifier l'exercice du mandat du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme vis-à-vis d'autres interlocuteurs chargés de la politique de lutte contre la traite des êtres humains.

6.3. **Conclusions finales**

1. *La traite des êtres humains en Belgique est un phénomène qui étend ses ramifications au niveau international*

L'immigration illégale du sud vers le nord ou de l'est vers l'ouest — qui résulte de disparités importantes en matière de richesse et de prospérité —

een voedingsbodem voor mensenhandel. De maatregelen die door ons land reeds werden genomen om de bestrijding van de mensenhandel te versterken verdienen een positieve beoordeling. VN-rapporteur Coomaraswamy stelde het Belgische en Nederlandse beleid als voorbeeld voor de andere Europese landen om de internationale mensenhandel effectief aan te pakken. Vooral de specifieke regeling van tijdelijke verblijfsvergunningen oogst in het buitenland nogal wat aanzien. Niettegenstaande de genomen maatregelen blijft de problematiek complex en zijn er nog onvoldoende gegevens, noch in het verslag van de regering, noch in dat van het Centrum voor gelijkheid van kansen, die erop wijzen dat het fenomeen mensenhandel wordt ingedijkt. Hierdoor dreigt het gevaar dat het beleid te zeer op kwalitatieve indrukken wordt gebaseerd.

2. De mensenhandel is meer dan louter uitbuiting

Bij de evaluatie moet men de nauwkeurige omschrijving welke de oorspronkelijke onderzoekscommissie heeft gegeven van het fenomeen mensenhandel indachtig blijven: met name ertoe bijdragen rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een vreemdeling het land binnenkomt of er verblijft, wanneer daarbij ten aanzien van de vreemdeling direct of indirect gebruik wordt gemaakt van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van bedwang; of misbruik van de bijzondere kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert.

3. Mensenhandel is breder dan prostitutie

Het prostitutiemilieu is weliswaar momenteel de risicosector bij uitstek waar mensenhandel zich voordoet. Alle commissarissen zijn dan ook van oordeel dat zo snel mogelijk een debat moet worden gehouden over het fenomeen prostitutie, dat een ware kweekvijver is van mensenhandel. Ook zijn de commissarissen van oordeel dat de soms dubbelzinnige houding van de autoriteiten ten aanzien van de prostitutie niet mag verhinderen dat optreden tegen mensenhandel, onder welke vorm ook, een absolute prioriteit is.

4. Mensenhandel gedijt ook in de illegale tewerkstelling

De risicosectoren behelzen in het bijzonder in de bouw, de horeca, de textiel en de tuinbouw. Vaak is hier niet altijd sprake van mensenhandel, maar van exploitatie onder precarie omstandigheden.

alimente le phénomène de la traite des êtres humains. Les mesures que notre pays a prises pour renforcer la lutte contre la traite des êtres humains méritent d'être saluées. Le rapporteur des Nations unies, M. Coomaraswamy, a déclaré que les politiques belge et néerlandaise constituaient un exemple dont les autres pays européens pourraient s'inspirer pour lutter efficacement contre la traite des êtres humains à l'échelon international. Le système des autorisations temporaires de séjour est en notament tenu en grande estime à l'étranger. Malgré les mesures qui ont été prises, le problème demeure complexe et il n'apparaît pas encore suffisamment, que ce soit dans le rapport du gouvernement ou dans celui du Centre d'égalité des chances, que le phénomène de la traite est endigué. La politique risque dès lors d'être fondée sur des impressions par trop qualitatives.

2. La traite des êtres humains va au-delà de la simple exploitation

Pour procéder à une évaluation de la traite des êtres humains, il est primordial de garder à l'esprit la définition précise que la commission d'enquête a donnée de ce phénomène se rendent coupables de traite des êtres humains, définition aux termes de laquelle ceux qui contribuent, soit directement, soit par un intermédiaire, à permettre l'entrée ou le séjour d'un étranger dans notre pays et, ce faisant, font usage à son égard, de façon directe ou indirecte, d'une forme quelconque de ruse, de violence, de menace ou de contrainte, ou abusent de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger.

3. La traite des êtres humains dépasse le cadre de la prostitution

Certes, le milieu de la prostitution est actuellement le secteur à risque par excellence dans lequel sévit la traite des êtres humains. Tous les commissaires estiment dès lors qu'il faut organiser le plus rapidement possible un débat sur la prostitution, celle-ci constituant un véritable vivier pour les trafiquants d'êtres humains. Les commissaires estiment par ailleurs que l'attitude parfois ambiguë des autorités à l'égard de la prostitution ne peut pas empêcher que la lutte contre la traite des êtres humains, sous quelque forme que ce soit, soit une priorité absolue.

4. La traite des êtres humains prospère également dans le secteur du travail clandestin

Les secteurs à risque sont plus particulièrement la construction, le secteur horeca, l'horticulture et la confection de vêtements. Dans de nombreux cas, il ne s'agit pas toujours de traite des êtres humains, mais d'exploitation dans des conditions précaires.

5. *Toezicht op de risicosectoren is onontbeerlijk*

De voorkoming en bestrijding van de mensenhandel noopt tot een goed georganiseerd toezicht in de risicosectoren, niet alleen politieel maar ook sociaal-economisch.

6. *Een aantal procedures of statuten worden constant misbruikt*

Politiediensten registreren onder meer de volgende kanalen om illegale immigranten naar ons land te brengen of hen een tijdelijk wettelijk verblijf te garanderen :

- * oneigenlijk gebruik van de asielprocedure;
- * de procedure van visumverstrekking;
- * (schijn)huwelijk;
- * gebruik binnen de Schengenruimte van vervalste reis- en verblijfsdocumenten;
- * de adoptieprocedure;
- * dienstboden in ambassades;
- * het au-pair-statuuut.

7. *De mensenhandelaars stemmen hun netwerken af op de procedures*

Tijdens de hoorzittingen werd met de bevoegde ministers van gedachten gewisseld rond de effectiviteit van deze kanalen en de kansen op misbruik. Opvallend is dat de mensenhandelaars altijd van de bestaande procedures gebruik maken tot wanneer nieuwe actiemiddelen worden ingezet. Dit vraagt van de autoriteiten een blijvende waakzaamheid ten aanzien van het fenomeen.

8. *De federale overheid wil het misbruik van de procedures inperken*

De commissie kon — zonder het daarom noodzakelijk eens te zijn met de vooropgezette maatregelen — vaststellen dat de bevoegde ministers de volgende aanpassingen overwogen :

- * de vervanging van het stelsel van de afkondiging van het huwelijk door een stelsel van vergunning waardoor voorafgaandelijke controle mogelijk is;
- * een striktere reglementering — met bijkomende voorwaarden — van het au-pair-statuuut;
- * een snellere uitwijzingsprocedure ten aanzien van vrouwen (van bepaalde nationaliteiten) die werkzaam zijn in de prostitutie en hier illegaal verblijven.

In dit laatste geval dringt de commissie aan op begeleidingsmaatregelen.

5. *Il est indispensable d'exercer un contrôle dans les secteurs à risque*

Il est impératif, afin de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, d'exercer un contrôle bien organisé dans les secteurs à risque, et ce, non seulement sur le plan policier, mais également d'un point de vue socio-économique.

6. *Un certain nombre de procédures ou statuts font constamment l'objet d'un usage abusif*

Les services de police considèrent que les canaux suivants permettent d'introduire des immigrants clandestins dans notre pays ou de leur garantir un séjour légal temporaire :

- * le recours abusif à la procédure d'asile;
- * la procédure de délivrance des visas;
- * les mariages (fictifs);
- * l'usage de documents de voyage et de séjour falsifiés au sein de l'espace Schengen;
- * la procédure d'adoption;
- * le personnel domestique dans les ambassades;
- * le statut au-pair.

7. *Les trafiquants d'êtres humains adaptent leurs réseaux aux procédures*

Au cours des auditions, un échange de vues a été organisé avec les ministres compétents au sujet de l'efficacité de ces canaux et des risques d'abus. Il est frappant de constater que les trafiquants d'êtres humains se servent toujours des procédures existantes jusqu'à ce que l'on utilise contre eux de nouveaux moyens d'action. Cela exige des autorités qu'elles fassent preuve d'une vigilance constante à l'égard du phénomène.

8. *L'autorité fédérale entend limiter le recours abusif aux procédures*

La commission a pu constater — sans pour autant forcément marquer son accord sur les mesures proposées — que les ministres compétents envisagent de prendre les mesures suivantes :

- * le système de la publication du mariage sera remplacé par un système d'autorisation permettant un contrôle préalable;
- * le statut du travail « au pair » fera l'objet d'une réglementation plus stricte — assortie de conditions supplémentaires;
- * la procédure d'expulsion des femmes (de certaines nationalités) qui travaillent dans le milieu de la prostitution et séjournent illégalement dans le pays sera accélérée.

En ce qui concerne cette dernière mesure, la commission insiste sur la nécessité de prendre des mesures d'accompagnement.

Ze drukt eveneens op de noodzaak maatregelen te nemen teneinde het misbruik van de asielpprocedure nog meer in te perken.

9. Mensenhandel wordt meer en meer een prioriteit voor de justitie

Ten slotte stelt de commissie vast dat inmiddels het aantal gerechtelijke uitspraken inzake mensenhandel toenemen en diverse gerechtelijke onderzoeken tegen verschillende netwerken werden aangevat.

Ook de hervormingen in de strafrechtspleging (het zogeheten « ontwerp-Franchimont ») en andere maatregelen in het verlengde van de onderzoekscommissie Dutroux zullen een positieve weerslag hebben op de bestrijding van mensenhandel en kinderpornografie.

10. De wetgeving, hoewel reeds efficiënt, vertoont nog leemten

Op dit vlak kan gedacht worden aan het ontbreken van een wettelijke basis voor een aantal bijzondere instrumenten : bijvoorbeeld bijzondere politietechnieken, financiële vooranalyse, strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, ...

De rapporteurs,

D. REYNDERS
D. VANPOUCKE

De voorzitter,

P. ROOSE

Elle insiste également sur la nécessité de prendre des mesures afin de limiter davantage le recours à l'usage abusif de la procédure d'asile.

9. La traite des êtres humains constitue de plus en plus une priorité pour la Justice

Enfin, la commission constate que le nombre de décisions de justice concernant la traite des êtres humains augmente entre-temps et que plusieurs instructions ont été ouvertes contre différents réseaux.

Les réformes de la procédure pénale (le projet « Franchimont ») et d'autres mesures prises dans le prolongement de la commission Dutroux auront également un effet positif sur la lutte contre la traite des êtres humains et la pédopornographie.

10. La législation présente encore des lacunes en dépit de son efficacité

On peut penser, à cet égard, à l'absence de fondement légal pour un certain nombre d'instruments spéciaux, dont, par exemple, les techniques policières spéciales, l'analyse financière préliminaire et la responsabilité pénale des personnes morales.

Les rapporteurs,

D. REYNDERS
D. VANPOUCKE

Le président,

P. ROOSE