CHAPITRE 2: RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE D'ENQUETE SUR LA TRAITE DES ETRES HUMAINS ET REPONSE DU GOUVERNEMENT

On le sait, la Commission Parlementaire d'Enquête a réalisé un travail impressionnant et produit un volumineux rapport contenant également une série de recommandations en vue d'élaborer une politique structurelle de lutte contre la traite des êtres humains[11].
Nous l'avons dit dans l'introduction, nous souhaitons que ce premier rapport annuel du Centre pour l'égalité des chances soit un document de base qui même s'il n'est pas complet tente néanmoins de donner un relevé exhaustif des initiatives et travaux réalisés jusqu'à aujourd'hui. Les recommandations de la Commission constituent, dans ce cadre, une référence importante et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de les reprendre toutes et de les confronter dans ce chapitre aux propositions et aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de sa réponse au rapport de la Commission. Deux ans après le dépôt de son rapport, nous pensons qu'une évaluation de la mise en oeuvre des mesures annoncées par le Gouvernement est peut-être nécessaire.

2.1. Recommandations de la Commission Parlementaire d'Enquête sur la traite des êtres humains

2.1.1. Recommandations relatives à l'organisation de la police

2.1.1.1. Création d'un service chargé du contrôle interne

La Commission recommande la création d'un service de contrôle interne des polices dont la mission première serait de récolter des informations relatives aux manquements éventuels de certains agents et le cas échéant de veiller à l'application de mesures disciplinaires appropriées. Elle propose que l'évaluation de ce service soit confiée au Comité Permanent de contrôle des services de police qui ferait rapport annuellement au Parlement.

2.1.1.2. Régime disciplinaire et contrôle administratif y afférent

La Commission estime nécessaire une réforme complète du régime disciplinaire auquel sont soumis les services de police. Dans son rapport, la Commission en définit également les principes.

2.1.1.3. Rotation et formation

La Commission lie ces propositions à la notion de "perte du sens de la norme" lorsqu'un agent est amené à travailler trop longtemps dans un milieu spécifique et en particulier dans le milieu du crime organisé et de la prostitution. La Commission, dans ce cadre, recommande outre une rotation plus grande des agents travaillant dans ce secteur, la mise sur pied de campagnes de sensibilisation au problème de la traite des êtres humains à l'attention des services de police et des services judiciaires.

---

[11] Voir Doc., Chambre des Représentants, N° 673/7-91/92, 18 mars 1994, pp.84 à 101.

2.1.1.4. Augmentation de l'effectif féminin au sein des corps de police

Le phénomène de la traite des êtres humains se manifestant souvent dans le milieu de la prostitution et la nécessité de développer une approche humanitaire dans ce domaine ont amené la Commission à souligner l'importance et l'opportunité de veiller à la présence d'agents féminins au sein des services de police agissant dans ce secteur.

2.1.1.5. Les taxes communales

La Commission a constaté que ce sont les polices communales qui, dans plusieurs villes, sont chargées de la perception des taxes communales ou du contrôle de leur application sur les serveuses de bar, les spectacles, clubs privés, débits de boissons, etc. Sur cette base, elle recommande de confier cette mission aux seuls services administratifs.

2.1.2. Réorientation de la politique judiciaire et pénale

2.1.2.1. Modification du Code Pénal

La Commission Parlementaire d'Enquête a estimé nécessaire une modification du Code Pénal en vue de renforcer l'arsenal juridique pour réprimer la traite des êtres humains. Dans ce cadre, en même temps que son rapport final, elle a déposé une proposition de loi contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine.

2.1.2.2. Une politique explicite

La Commission a fortement critiqué l'attitude rétroactive des Parquets à l'égard du phénomène de la traite des êtres humains en général et de la prostitution en particulier et a dès lors demandé au Gouvernement Fédéral d'élaborer des directives explicites en vue de mettre en oeuvre une politique criminelle coordonnée, ciblée et constante dans le domaine de la traite des êtres humains en vue de renforcer l'application des dispositions prévues dans ce cadre.

Sous le titre "une politique explicite", la Commission a élaboré des propositions précises:

1° Confier une mission explicite en matière de traite des êtres humains à un magistrat national, ce qui pose la question de la désignation d'un troisième magistrat national.

2° Demander une analyse générale de la délimitation territoriale des compétences des magistrats des parquets et des juges d'instruction en vue d'examiner la possibilité de leur attribuer une compétence nationale dans des dossiers concrets ou des régions déterminées.

3° Des moyens accrus pour la Justice.

4° Nécessité d'accorder une plus grande importance aux analyses financières préliminaires et aux poursuites. Dans ce cadre, la Commission insiste pour que les fonctionnaires fiscaux promis aux Parquets soient rapidement affectés et propose de réunir autour de ces fonctionnaires un groupe de policiers spécialisés auxquels les enquêtes financières pourraient être confiées.

5° Une approche de la prostitution sous l'angle du droit social. La Commission appelle à un meilleur contrôle de la part des services d'inspection sociale des Ministères de l'emploi et du travail et des Classes moyennes du respect de la législation sociale dans le secteur de la prostitution et recommande que ceci soit fait en concertation avec les parquets. La Commission plaide, également, pour un renforcement des moyens d'action juridique en cas de constats de non-respect. La Commission fait allusion, notamment, à la possibilité de fermeture des établissements qui est reprise dans la proposition de loi de répression de la traite des êtres humains.

6° Une approche systématique du volet immobilier. La Commission a soulevé le problème des pratiques immobilières dans ce secteur qui dans certains cas sont proches d'une forme de proxénétisme. Elle a, dès lors, introduit le concept de proxénétisme hôtelier dans sa proposition de loi, dont la condamnation devrait permettre de renforcer les possibilités de lutter contre la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution.

7° Les repentis. Dans cette matière, la Commission demande l'ouverture d'un débat sur la question du statut des repentis et d'une réglementation en la matière.

8° Nouvelles techniques policières. Dans ce cadre, la Commission renvoit aux écoutes téléphoniques ainsi qu'à une meilleure réglementation des techniques déjà en vigueur.

9° Annonces. La Commission recommande une vigilance accrue tant de la part des autorités que des annonceurs et éditeurs de journaux eu égard à la réalité qui peut se cacher derrière certaines annonces.

2.1.3. Mesures administratives

La Commission plaide pour un accord de collaboration entre l'autorité Fédérale et les Régions, non seulement en matière de contrôle de l'occupation de travailleurs d'origine étrangère, mais aussi pour une harmonisation de la délivrance des autorisations de séjour et d'occupation.

La Commission demande également une collaboration et une concertation accrue entre les services administratifs et de police. Ce volet vise aussi l'accroissement des contrôles sur une série de mécanismes administratifs existant et souvent utilisés par les réseaux pour la traite des êtres humains, tel que le système de "jeunes au pair", les mariages et l'adoption. Dans ce cadre, le problème de la corruption est également évoqué.

2.1.4. Les instruments internationaux

2.1.4.1. La coopération au développement

La Commission a rappelé l'importance de la politique de coopération au développement dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Dans ce cadre, elle a souligné la nécessité de développer des initiatives en matière de sensibilisation et de prévention dans les pays d'origine des victimes, principalement, en collaboration avec des ONG locales et les organisations de femmes.

2.1.4.2. Visas et traités internationaux

La Commission souligne la nécessité d'une attitude plus sévère sur le plan de la délivrance des visas et donne une liste exhaustive de recommandations tel que, le renforcement des contrôles; la désignation d'un service central chargé de récolter des renseignements relatifs à des suspicions; l'envoi de directives par le Ministre des Affaires Etrangères aux postes diplomatiques à l'étranger; l'information des services de police et la transmission des informations à la cellule centrale de la Gendarmerie ainsi qu' au Commissariat général de la police judiciaire; un meilleur usage des rapports annuels établis par les postes diplomatiques et le renforcement des contrôles sur les visas de transit.

La Commission soulignera ensuite l'importance du renforcement de la collaboration policière et judiciaire au niveau international: au niveau Européen et d' Europol.

2.1.5. Accueil des victimes

Les recommandations de la Commission dans cette matière ont trait, d'une part, aux dispositions relatives à l'octroi d'un permis de séjour provisoire aux victimes de la traite des êtres humains dans le cadre du déroulement des procédures judiciaires ainsi qu'à la nécessaire information des services de police sur ces dispositions et, d'autre part, à la création d'un réseau de base des organisations sociales spécialisées pour l'accueil et l'accompagnement des victimes avec une structure d'hébergement spécialisée par Région et des mesures en matière d'octroi d'aide sociale aux victimes.

2.1.6. "Garanties pour une politique suivie"

La Commission Parlementaire d'Enquête a repris sous un chapitre distinct, les recommandations qu'elle souhaitait faire en matière de suivi de la politique. Ces recommandations sont liées au constat de base de la Commission relatif au caractère structurel et évolutif du phénomène de la traite des êtres humains. Ce phénomène nécessite dès lors une attention soutenue et une politique caractérisée par la continuité.

Ces recommandations sont également à mettre en lien avec l'inquiétude de nombreuses personnes de voir le silence se réinstaller sur la réalité du phénomène de la traite des êtres humains une fois les travaux de la Commission terminés et l'attention médiatique qui les a accompagné s'estomper.

La Commission propose, dès lors, une série de mesures devant permettre de garantir ce suivi constant.

2.1.6.1. Présentation d'un rapport annuel par le Gouvernement au Parlement

La Commission a introduit dans la proposition de loi de répression de la traite des êtres humains, un article relatif au dépôt d'un rapport annuel du Gouvernement sur l'évaluation de la politique de lutte contre la traite des êtres humains. La Commission suggère également que ce rapport annuel soit examiné par une commission ad hoc pendant une période déterminée.

2.1.6.2. Le rôle de coordinateur de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés

La Commission recommande le maintien du rôle de coordination déjà assuré par la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés.

2.1.6.3. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

La Commission souhaite, dans le cadre de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés, une extension au delà des aspects strictement sociaux du dossier du rôle de coordination et de suivi de la politique de lutte contre la traite des êtres humains assuré jusque là par le Centre pour l'égalité des chances. La Commission traduira cette préoccupation dans sa proposition de loi, en confiant au Centre un rôle de "stimulation " de la politique de lutte contre la traite des êtres humains et en accordant au Centre la possibilité de se constituer partie-civile dans des cas de litiges à l'application de la loi.

2.1.6.4. Le droit d'action des organisations reconnues

Dans ce même cadre et en vue de renforcer les possibilités de défense des victimes, la Commission propose que les ONG spécialisées reconnues aient aussi un droit d'ester en justice sur base de l'application de la loi de répression de la traite des êtres humains.

2.1.6.5. L'inventaire judiciaire: la mauvaise conscience des pouvoirs publics

La Commission demande au Gouvernement que celui-ci présente, annuellement au Parlement, un aperçu quantitatif des procédures judiciaires entamées au cours de l'année. Cet aperçu présenté sous forme de tableau constituerait ce que la Commission a appelé: "la mauvaise conscience des pouvoirs publics".

2.1.6.6. Evolutions récentes - mission d'un magistrat national

La Commission a souligné le caractère évolutif de la traite et des méthodes utilisées par les réseaux et les trafiquants. La Commission recommande dès lors une attention particulière à l'évolution du phénomène et propose par soucis d'efficacité la désignation d'un magistrat national auquel des compétences spécifiques et une capacité d'élaborer des directives précises auront été accordées .

2.1.6.7. Etudes scientifiques

La Commission recommande des études scientifiques sur lesquelles les actions des pouvoirs publics pourraient se baser.

2.2. Réponse du Gouvernement[12]

Le Gouvernement a, dans son ensemble, largement approuvé le rapport de la Commission Parlementaire d'Enquête et répondu à ses nombreuses recommandations en rappelant les dispositions déjà mises en place et précisant les initiatives nouvelles qu'il prendrait. Nous n'allons dès lors pas reprendre, point par point, les mesures avancées ou annoncées par le Gouvernement, mais uniquement celles qui, à nos yeux, sont les plus importantes.

2.2.1. Réorientation de la politique judiciaire et pénale

2.2.1.1. Modification du Code Pénal

Le Gouvernement s'engagera à soutenir la proposition de loi déposée par la Commission Parlementaire d'Enquête et le Ministre de la Justice à participer activement aux travaux de la Commission "Justice" de la Chambre au sein de laquelle seront débattus les amendements qu'il annonce qu'il fera à cette proposition de loi.

2.2.1.2. Une politique explicite

1° Le Ministre de l'Intérieur s'est engagé à renforcer le rôle et l'intervention du Bureau Central de Recherche de la Gendarmerie en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

2° Le Ministre de la Justice a proposé de confier au Service de la Politique Criminelle la charge d'élaborer des directives pour les autorités judiciaires.

3° Le Ministre de la Justice s'est engagé, dans le cadre de la proposition visant à confier une mission spécifique à un magistrat national en matière de lutte contre la traite des êtres humains:
- à confier cette mission aux deux magistrats nationaux;
- à préciser le statut des magistrats nationaux;
- à demander au Collège des Procureurs Généraux d'édicter des directives stipulant que les Parquets doivent communiquer les données relatives à la criminalité organisée aux magistrats nationaux;
- le droit d'injonction et la possibilité de mener des enquêtes au niveau national dans certains dossiers précis seront examinés de manière approfondie dans le cadre des travaux de la commission "Franchimont;
- à mener une réflexion approfondie sur l'organisation globale du Ministère public.

4° La Ministre de la Justice a promis de veiller, d'une part, à ce que l'A.R prévoyant le détachement de fonctionnaires fiscaux près des Parquets soit pris le plus rapidement possible et d'autre part, à élaborer un cadre légal complémentaire pour les analyses financières préliminaires.

5° Le Gouvernement s'est engagé à renforcer l'efficacité des contrôles au niveau de l'inspection sociale et du travail. Il a renvoyé, dans ce cadre, au projet de protocole d'accord entre le Gouvernement Fédéral et les Régions. Il a annoncé, également, un renforcement des effectifs des services d'inspection des lois sociales. Enfin, le Ministre de l'Intérieur a annoncé que des instructions seraient données à l'Office des Etrangers pour accentuer la collaboration de ce service avec les services d'inspection concernés.

---

12 Voir Doc., Chambre des Représentants, n° 673/9-91/92, 15 septembre 1994.

2.2.2. Mesures administratives

Le Gouvernement annoncera une série de mesures dans le cadre du contrôle de l'immigration, dont, principalement:

1° une meilleure correspondance entre l'application des législations et règlements sur le séjour et l'occupation des travailleurs étrangers;

2° la limitation du nombre de documents de séjour et la lutte contre leur falsification;

3° le renforcement de la lutte contre les mariages de complaisance.

2.2.3. Politique des visas

Le Gouvernement a largement répondu aux recommandations de la Commission dans cette matière. Plus particulièrement, nous souhaitons reprendre certains engagements du Ministre des Affaires Etrangères:

1° l'envoi de lettres circulaires aux postes diplomatiques et consulaires, particulièrement dans les pays à risque;

2° un renforcement des contrôles du nombre de visas demandés et délivrés et dans ce cadre, une meilleure utilisation des rapports annuels établis par les postes diplomatiques à l'étranger;

3° le contrôle des visas de transits;

4° un renforcement des collaborations et de la transmission d'informations entre les postes diplomatiques, l'Office des Etrangers et les cellules de la Gendarmerie et de la Police Judiciaire.

2.2.4. Suivi et coordination de la politique

Le Gouvernement confirmera son soutien à la proposition de loi déposée par la Commission Parlementaire d'Enquête et qui prévoit de confier au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme un rôle de "stimulation" en matière de politique de lutte contre la traite des êtres humains. Par ailleurs, il présentera au Parlement un projet d'Arrêté Royal par lequel il définit plus clairement le rôle et la compétence du Centre pour l'égalité des chances et prévoit la création d'une Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains.

2.3. Evaluation

Dans ce rapport, plusieurs mesures concrètes sont expliquées et évaluées. Une série de mesures n'ont pas encore été prises.
Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme estime que les options décidées par le Gouvernement pour la mise en oeuvre de la politique pourraient être présentées dans le rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement, tel que prévu à l'article 12. de la loi du 13 avril 1995.