

DE SLUITING VAN EEN INRICHTING DOOR DE BURGEMEESTER WEGENS MENSENHANDEL OF MENSENSMOKKEL: SLORDIGE WETGEVING OF VERSTERKT BESTUUR?

Piet PIETERS

| Directeur Kritieke Infrastructuur
Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering¹

Binnen de gestage evolutie van het gewapend bestuursrecht trad onder de Regering Di Rupo I niet alleen de nieuwe GAS-Wet in werking, maar ook een wet die nog onder lopende zaken goedgekeurd was en volgens Piet Pieters om meerdere redenen opmerkelijk is. In de voorliggende bijdrage onderzoekt Pieters de nieuwe sluitingsbevoegdheid wegens mensenhandel of mensensmokkel in relatie tot de traditionele bevoegdheden van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde.

Dans le cadre de l'évolution constante du droit administratif armé, non seulement la nouvelle Loi SAC est entrée en vigueur sous le Gouvernement Di Rupo I, mais aussi une loi qui avait encore été approuvée en affaires courantes et qui, selon Piet Pieters, est remarquable à plusieurs égards. Dans la présente contribution, Monsieur Pieters compare la nouvelle compétence de fermeture d'établissements confiée au bourgmestre dans le cadre de la traite et du trafic d'êtres humains avec ses compétences traditionnelles en matière de maintien de l'ordre public.

TER INLEIDING

Op 16 juni 2011 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsontwerp goed “tot invoeging van een artikel 134^{quinqüies} in de Nieuwe Gemeentewet, met betrekking tot de politionele bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de strijd tegen netwerken van mensenhandel en mensensmokkel”². Het oorspronkelijke wetsvoorstel hiertoe dateerde reeds van 29 juni 2001³, maar raakte toen niet behandeld, net zomin als de herneming ervan op 22 juli 2003⁴ en op 5 mei 2004⁵. De laatste indiening, op 10 november 2010⁶, leidde uiteindelijk wel tot resultaat, zij het dat de tekst intussen dermate verouderd was dat hij door amendering in overeenstemming gebracht diende te worden met de bepalingen van de wet van 10 augustus 2005 inzake mensenhandel⁷. Op 1 juli 2011 plaatste de Koning dan zijn handtekening, terwijl het nog tot 28 december 2012 duurde eer de betrokken wet in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd werd.

1 FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum. De auteur schrijft louter in eigen naam.

2 *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1468/004.

3 *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-817/1.

4 *Parl.St.* Senaat BZ 2003, nr. 3-110/1.

5 *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 1098-001.

6 Wetsvoorstel tot invoering van een artikel 134^{quinqüies} in de Nieuwe Gemeentewet, met betrekking tot de politionele bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de strijd tegen netwerken van mensenhandel, *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-455/1.

7 *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-455/2. Zie intussen ook de wet van 29 april 2013 tot wijziging van artikel 433^{quinqüies} van het Strafwetboek met het oog op het verduidelijken en het uitbreiden van de definitie van mensenhandel (*BS* 23 juli 2013), evenals de wet van 24 juni 2013 houdende bestraffing van de exploitatie van bedelarij en van prostitutie, mensenhandel en mensensmokkel in verhouding tot het aantal slachtoffers (*BS* 23 juli 2013).

De nieuwe bepaling luidt als volgt: “Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433^{quinquies} van het Strafwetboek of feiten van mensensmokkel als bedoeld in artikel 77^{bis} van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kan de burgemeester, na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties, en na de middelen van verdediging van de verantwoordelijke te hebben gehoord, besluiten deze inrichting te sluiten voor de duur die hij bepaalt.

De burgemeester is gemachtigd om de inrichting te doen verzegelen indien het sluitings-besluit niet wordt nageleefd.

Het sluitingsbesluit wordt ter kennis gebracht van de gemeenteraad op de eerste daarop-volgende zitting.

De sluitingsmaatregel duurt maximum zes maanden. Na het verstrijken van deze termijn vervalt het besluit van de burgemeester”.

Deze nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester is opmerkelijk om meerdere, onderling gerelateerde, redenen.

de gemeenten hiermee de kleine criminaliteit en de overlast zouden aanpakken, zodat de gerechtelijke overheden zich meer op de zware gevallen zouden kunnen concentreren. Zonder hiervoor een beroep te moeten doen op de strafrechten, zouden de gemeenten de gedragingen beteugelen die niet als zeer ernstig beschouwd worden, maar die in het dagelijks leven toch als hinderlijk ervaren worden⁹. In dezelfde geest werd in 2004 een stelsel van zogenaamde ‘gemengde inbreuken’ ingevoerd en werd een aantal inbreuken gedepenaliseerd¹⁰. Ook de zogenaamde ‘GAS-Wet’ van 2013 hield die basisprincipes overeind¹¹. Langs de andere kant is het wel zo dat de sluiting wegens mogelijke mensenhandel of mensensmokkel hier niet als een sanctie ingevoerd wordt, maar als een preventieve maatregel¹². Vervolg en bestraffing blijven exclusief toekomen aan Justitie¹³.

De keuze om een administratieve overheid te bekleden met de bevoegdheid om plaatsen of inrichtingen die voor het publiek toegankelijk zijn tijdelijk en preventief te sluiten is volstrekt logisch, zolang er een duidelijke band bestaat met het voorkomen of doen ophouden van materiële verstoringen van de openbare orde. De sluitingsbevoegdheid, gelegen in artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet, is duidelijk op dit punt: “Indien de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting, kan de burgemeester besluiten deze te sluiten (...)”¹⁴. De verstoring van de openbare orde is ook een vereiste voor de toepassing van artikel 9^{bis} Drugswet¹⁵, dat de sluiting door de burgemeester van een private doch voor het publiek toegankelijke plaats toelaat, wanneer door herhaaldelijke druggerelateerde

PREVENTIEVE MAATREGEL

Allereerst springt in het oog dat hier een taak toevertrouwd wordt aan een bestuurlijke overheid in een materie die men toch gerust als zware criminaliteit kan omschrijven. Toen men in 1999 de gemeentelijke administratieve sancties (GAS) invoerde⁸, kon niet genoeg benadrukt worden dat

8 Wet 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999.

9 Omz. OOP 30^{bis} 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, BS 20 januari 2005.

10 Wet 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, BS 23 juli 2004. Zie ook: Wet 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en van beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, BS 20 februari 2007.

11 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

12 Dit geldt evenzeer voor de andere in deze bijdrage vermelde sluitingsbevoegdheden. De maximum sluitingsbevoegdheid van zes maanden vinden we ook terug in artikel 9^{bis} van de zogenaamde ‘Drugswet’ (in die wet met een extra mogelijkheid tot eenmalige verlenging) (zie voetnoot 15 voor de volledige referentie van die wet), terwijl de sluiting in toepassing van artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet beperkt is tot maximum drie maanden.

13 Voor het onderscheid tussen strafrechtelijke sancties, bestuurlijke sancties, veiligheidsmaatregelen in het strafrecht, veiligheidsmaatregelen in het bestuursrecht en politiematregelen, zie het eindrapport *Bestuurlijke sanctioneringsmechanismen* (Onderzoeksprogramma 2006, FOD Binnenlandse Zaken) (<http://besafe.be>).

14 Betreffende de link tussen de gebeurtenissen binnen en buiten de inrichting pleit Brabant voor een extensieve interpretatie (S. BRABANTS, “De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van een inrichting krachtens artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet”, *T.Gem.* 2010, 67-71).

15 Voluit: Wet 4 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, BS 6 maart 1921.

activiteiten “de openbare veiligheid en rust in het gedrang komt”¹⁶. Op vergelijkbare wijze verleent de nieuwe GAS-Wet aan de burgemeester de mogelijkheid om een tijdelijk plaatsverbod op te leggen als administratieve politiemaatregel “in geval van verstoring van de openbare orde (...)”¹⁷.

MATERIËLE OPENBARE ORDE

Dit brengt ons bij een tweede opvallende vaststelling inzake artikel 134^{quinquies} Nieuwe Gemeentewet, met name het ontbreken van enige verwijzing naar de openbare orde¹⁸. Zou die voorwaarde de mogelijkheid tot sluiting in dit specifieke geval van mensenhandel of mensen-smokkel allicht sterk beperken, feit is dat zonder enige link met de ene of de andere component van de openbare orde de burgemeester een rol toebedeeld krijgt die traditioneel niet tot de zijne gerekend wordt.

Ter vergelijking: toen bij de invoering van het wettelijk begrip ‘overlast’¹⁹ op menig forum verkondigd werd dat de gemeenten voortaan bevoegd zouden zijn voor de handhaving van de morele orde, bleek dat nog absoluut voorbarig. Ook op grond van openbare overlast kan men niemand administratief sanctioneren zonder het bewijs te leveren van materiële verstoringen, vastgesteld in de publieke ruimte. Openbare overlast is dan ook te situeren als een bijkomende component van het containerbegrip ‘openbare orde’, naast de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid²⁰. Realiteit is

wel dat in sommige politiereglementen al voor banaliteiten GAS-boetes voorzien worden.

Maar terwijl men voor sancties achteraf netjes een dossier kan samenstellen rond de betoegelde feiten, dient men dat voor preventieve politiemaatregelen op voorhand te doen. Daarbij zijn niet de mogelijke – zelfs strafbare en schokkende – stellingen, waarvan de administratieve overheid verwacht dat ze tijdens de gebeurtenis naar alle waarschijnlijkheid verkondigd zullen worden, relevant voor de motivering van de bestuurlijke politiemaatregel, maar enkel de overtuigende elementen die het al te grote risico op materiële ordeverstoringen aantonen. Zo schorste de Raad van State op 3 april 2014 nog een besluit van de burgemeester van de stad Brussel, waarmee deze een activiteit van het Vlaams Belang en elke samenscholing van meer dan 30 personen in verband met diezelfde activiteit verboden had. Volgens de Raad van State had de burgemeester niet voldoende aannemelijk gemaakt over onvoldoende mankracht te beschikken ter vrijwaring van de openbare orde²¹. Een maand later hield een besluit van de burgemeester van Anderlecht dan wel weer stand. Het ging om het besluit van 4 mei 2014 dat de toegang verhinderde tot het ‘eerste Europees congres van de dissidentie’, georganiseerd door de beweging ‘Debout les Belges’. De dienstdoende voorzitter van de betreffende kamer oordeelde “que l’acte attaqué est suffisamment motivé pour comprendre les différentes menaces à l’ordre public”²². Het draait allemaal rond de verwachte verstoringen van de materiële openbare orde op voor het publiek toegankelijke plaatsen, ook al ligt de aanleiding van dat risico in de organisatie van een private vergadering.

16 In tegenstelling tot artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet kan artikel 9^{bis} Drugswet volgens Nowak ook gebruikt worden voor verstoringen van de openbare orde *binnen* de inrichting (J. NOWAK, “Artikel 9^{bis} Drugswet: een roesmiddel voor de burgemeester”, *T.Gem.* 2009, 247-254).

17 Zie het nieuwe artikel 134^{sexies}, § 1 Nieuwe Gemeentewet: “De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen”.

18 In tegenstelling tot artikel 9^{bis} Drugswet wordt evenmin de toegankelijkheid van de inrichting vereist, noch de bevestiging door de eerstvolgende vergadering van het college van burgemeester en schepenen.

19 Artikel 135, § 2, 7° Nieuwe Gemeentewet, zoals ingevoerd door de GAS-Wet van 1999, spreekt van: “het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”.

20 P. PIETERS, “Burgemeester, gouverneur, minister: de tussenkomst van de (hogere) bestuurlijke overheden bij verstoringen van de openbare orde”, *Panopticon* 2006, 92-97.

21 RvS 3 april 2014, nr. 227.046, Lootens-Stael, Erens en Roosens versus stad Brussel, de burgemeester van de stad Brussel.

22 RvS 4 mei 2014, nr. 227.249, Laghmich versus de burgemeester van de gemeente Anderlecht.

Bij de lectuur van bovenstaande bepaling inzake mensenhandel en mensensmokkel daarentegen, lijkt de band met de materiële openbare orde nu toch losgelaten te zijn. Volgens Geudens past dit in een bredere tendens naar verruiming van het gewapend bestuursrecht, zij het met de bedenking of de wetgever hierdoor het klassieke evenwicht niet verbreekt op het vlak van taakverdeling tussen het lokale bestuur en de gerechtelijke overheid, “veeleer dan de gerechtelijke mogelijkheden op dit vlak te onderzoeken en desgevallend te verbeteren”²³.

Ziedaar de wil van de wetgever. Of toch niet? Bij de discussie in de Senaat verklaarde een minister van Staat dat er voor zijn partij “geen enkele dubbelzinnigheid is. (...) Hier gaat het om een geval waarin de verstoring van de openbare orde duidelijk is. Mensenhandel is een illegale praktijk”. De (toenmalige) burgemeester van een Brusselse gemeente stelde op zijn beurt “dat het evident is dat het nieuwe artikel 134*quinquies* te maken heeft met het begrip openbare veiligheid en rust, ook al staat dit niet uitdrukkelijk in de tekst”. Sterker nog, ondanks het feit dat de dienst Wetsevaluatie van de Senaat er uitdrukkelijk op gewezen had dat het voorgestelde artikel 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet geen enkele verwijzing inhoudt naar het begrip ‘openbare orde’ of ‘verstoring van de openbare orde’ en dat dit probleem opgelost kon worden door in de tekst van artikel 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet te vermelden dat het moet gaan om illegale activiteiten “die de openbare veiligheid en rust in gevaar brengen”, zijn de indieners niet ingegaan op deze suggestie “omdat het nieuwe artikel 134*quinquies* zal worden opgenomen in de Nieuwe Gemeentewet die de bevoegdheden van de burgemeester preciseert, met verwijzing naar de artikelen 119 en 135 van de Gemeentewet betreffende de openbare veiligheid en rust”²⁴. Een uitdrukkelijke vermelding zou dus niet noodzakelijk zijn vanuit de premisse dat mensensmokkel en mensenhandel per definitie de openbare orde zouden raken? Of betekent dit dat er toch materiële ordeverstoringen aangetoond moeten worden? Stof genoeg voor een nader onderzoek.

MORELE ORDE

Zowel qua wetgevingstechniek als naar de geest van het initiatief, lijkt het moeilijk aan te nemen dat de wetgever de band met de materiële openbare orde als voorwaarde zou beschouwen zonder deze ook uitdrukkelijk op te nemen in de tekst, terwijl men dat wel gedaan heeft in artikel 134*quater* Nieuwe Gemeentewet en in artikel 9*bis* Drugswet. Dit niet zozeer vanuit een blind vertrouwen in het vermogen tot coherentie van de parlementsleden, maar omdat de traditionele beperking tot concrete gevallen van materiële ordeverstoring het nut van deze specifieke bepaling wellicht grotendeels zou uithollen. Men mag inderdaad hopen dat men niet hoeft te wachten tot de uitbuiting van slachtoffers leidt tot materiële overlast op het publieke domein alvorens te kunnen ingrijpen. Maar toegegeven, dat is een veeleer subjectieve overweging. Gelet op de genoteerde verklaringen in de Senaat, zou het nog steeds kunnen gaan om slordige, weinig effectieve wetgeving.

Een bijkomend – en objectiever – argument is dat men bij het indienen van de tekst uitdrukkelijk heeft aangegeven de beperkingen van artikel 134*quater* op dit punt te willen vermijden: “Aangezien mensenhandel een erg specifiek probleem is en de situaties bedoeld in artikel 134*quater* van de Nieuwe Gemeentewet te beperkend geformuleerd zijn, is het raadzaam de burgemeester een bijzondere politionele bevoegdheid te verlenen voor de bestrijding van het verschijnsel. Met de bevoegdheden waarover de burgemeester momenteel beschikt krachtens de Nieuwe Gemeentewet, is het allesbehalve zeker dat hij een inrichting voor mensenhandel kan laten sluiten. De bepalingen hieromtrent zijn immers te beperkend. In zijn adviespraktijk acht de Raad van State politiemaatregelen alleen dan gewettigd wanneer zij de handhaving van de materiële openbare orde beogen, niet de morele openbare orde. Voor de morele openbare orde is volgens het hoge administratieve rechtscollege alleen de rechterlijke macht bevoegd”²⁵. Deze motivering was reeds letterlijk aanwezig bij de oorspronkelijke

23 G. GEUDENS, “Burgemeester mag inrichtingen sluiten op grond van mensenhandel en -smokkel”, *Juristenkrant* 2011, afl. 141, 6.

24 *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-455/3.

25 *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-455/1.

indiening van het voorstel in 2001 en werd bij de daaropvolgende gelegenheden telkens hernomen. Dat dit bij de eigenlijke parlementaire bespreking door niemand opgeworpen werd, kunnen we alleen maar vaststellen. Feit is wel dat die bespreking pas tien jaar na het eerste voorstel plaatsvond en dat op dat ogenblik de oorspronkelijke indienster geen parlamentslid meer was.

Op grond van wat voorafgaat, lijkt het ons verdedigbaar te stellen dat de geldigheid van een sluitingsbeslissing wegens ernstige aanwijzingen van mensenhandel of mensensmokkel niet afhankelijk gesteld kan worden van de vaststelling van materiële verstoringen van de openbare orde, hoezeer dat ook moge afwijken van de andere vermelde sluitingsbevoegdheden van de burgemeester.

VOORKOMEN VAN MISDRIJVEN

Maar hoe valt dit dan te rijmen met de uitspraken in de Senaatscommissie die deze bijzondere sluitingsbevoegdheid toch in verband gebracht hebben met de openbare veiligheid en rust? De rechtspraak zal daarover oordelen, maar voor alle nuttige doeleinden: het gebruik van de notie 'openbare orde' in een meer generiek-maatschappelijke betekenis is geen uniek of nieuw gegeven. Zo omvat de handhaving van de openbare orde volgens een omzendbrief uit 1987 zowel de uitoefening van de administratieve politie als de uitoefening van de gerechtelijke politie. Daarbij wordt onmiddellijk gepreciseerd dat de acties van gerechtelijke politie uitsluitend onder de bevoegdheid van de gerechtelijke autoriteiten vallen, maar de redenering is dat die acties bijdragen tot het verzekeren van de openbare rust,

veiligheid en gezondheid, naast onder meer preventieve acties, acties tot herstel van de openbare orde en acties tot verlening van de sterke arm²⁶. Een gelijkaardig geluid vinden we in een omzendbrief van 1993: "De uitoefening van de bevoegdheden van gerechtelijke politie draagt eveneens bij tot de ordehandhaving, in de mate waarin zij de bestraffing beoogt van de personen die de openbare orde verstoorden door het plegen van strafrechtelijke inbreuken. (...) Het concept openbare orde concretiseert zich in de uitoefening van de bestuurlijke en gerechtelijke politie. Alhoewel beide hetzelfde doel beogen, zijn zij aan verschillende stelsels onderworpen en worden zij uitgeoefend onder de verantwoordelijkheid van andere overheden"²⁷. Verder herinneren we ons nog de volgende omschrijving door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in de eerste Bende-commissie: "Iedere verrichting die ernaar streeft ordeverstoringen in de ruime betekenis en dus ook strafbare feiten daadwerkelijk te voorkomen of te doen eindigen is een daad van bestuurlijke politie"²⁸. Dit laatste wordt intussen ook ondersteund door de wet, voor zover het voorkomen van misdrijven uitdrukkelijk deel uitmaakt van de bestuurlijke politie²⁹.

ADMINISTRATIEF RAPPORT

Wat in beginsel het zwaarste doorweegt, is de wettekst zelf. Daarin wordt de materiële verstoring van de openbare orde niet als voorwaarde gesteld voor een geldige sluiting. De vraag blijft niettemin hoe de burgemeester zijn beslissing dan zal motiveren met de nodige ernstige aanwijzingen dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel of mensensmokkel³⁰. Een dergelijke motivering moet in elk geval voldoende gestoffeerd zijn

26 Omz. 10 december 1987 – Ordehandhaving – Gecoördineerde algemene onderrichtingen, BS 19 december 1987. Deze ministeriële omzendbrief werd intussen vervangen door de ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genoteerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen, (BS 15 mei 2014).

27 Omz. 2 februari 1993 van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 20 maart 1993.

28 Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de Onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1989-1990, nr. 59/8-1988, 313-314.

29 Artikel 14, eerste lid Wet Politieambt stelt namelijk: "Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien de politiediensten toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen".

30 Een sluitingsbeslissing is onderworpen aan de formele motiveringsplicht van eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking, bedoeld door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (BS 12 september 1991).

om de toets van de Raad van State te kunnen doorstaan³¹.

Maar hoe zal de burgemeester op wettige wijze van die informatie in kennis gesteld worden? Bij de bespreking van het voorstel in de Senaatscommissie werd daarover gezegd “dat het verslag van de administratieve politie voor de burgemeester één van de voornaamste stukken is om zijn besluit tot sluiting in geval van mensenhandel of -smokkel te rechtvaardigen”³². Dit veronderstelt dat de politieambtenaar die in de uitoefening van zijn opdrachten van bestuurlijke, maar *in casu* ongetwijfeld ook van gerechtelijke politie, kennis krijgt van informatie die van belang is voor de uitoefening van deze “bijzondere politionele bevoegdheid” van de burgemeester, de betreffende informatie op de ene of de andere manier aan die burgemeester moet kunnen overmaken.

Een juridische basis voor die informatiedoorstroming tussen de gerechtelijke en de bestuurlijke zuil biedt de Nieuwe Gemeentewet niet. Daartoe dienen we terug te vallen op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt³³ (Wet Politieambt). Mits men bereid is om aan te nemen dat (ook) de sluitingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet, beschouwd kan worden als een beslissing van (bijzondere) bestuurlijke politie, kan men hierin inderdaad een toepassing zien van artikel 44/1, § 4 Wet Politieambt (het vroegere artikel 44/5, tweede lid, Wet Politieambt)³⁴.

Zowel dit artikel 44/1, § 4 Wet Politieambt als artikel 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet willen vermijden dat een bestuurlijke actie een gerechtelijk dossier zou hypothekeren. De burgemeester kan de

inrichting maar sluiten na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties. Volgens de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken zal “het voorafgaandelijk overleg met het parket (...) plaatsvinden via de lokale gerechtelijke politie”. Dezelfde excellentie, later minister van Justitie onder Di Rupo I, voegde daar nog aan toe: “Dat zal niet erg geformaliseerd gebeuren, aangezien anders het risico op betwisting van de beslissing tot sluiting te groot wordt”³⁵.

TER AFRONDING

Naar aanleiding van een internationale conferentie op 30 september 2013³⁶ gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen uiting aan haar wens om de hier besproken sluitingsbevoegdheid nog verder uit te breiden, met name “tot de inrichtingen waarvoor er ernstige aanwijzingen zijn dat anderen er seksueel geëxploiteerd worden”³⁷.

Maar zover zijn we nog niet. Reeds binnen het bestaande toepassingsgebied doet het artikel 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet bepaalde vragen rijzen over de precieze wil van de wetgever. Gaan we ervan uit dat die wil mag blijken uit de tekst zelf, dan zal het bewijs van materiële ordeverstoringen op het publieke domein niet noodzakelijk zijn voor de motivering van de sluitingsbeslissing. Ook andere elementen ondersteunen die interpretatie, die al dan niet door de rechtspraak bevestigd zal worden. Maar wat men in elk geval zal moeten aantonen, zijn de ernstige aanwijzingen dat in de inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel of mensensmokkel.

31 Cf. M. BOES, “Sluiting van inrichtingen op grond van artikel 9 Drugswet: wat moet de burgemeester motiveren en hoe moet hij de betrokkenen horen?” (noot onder RvS 30 april 2009, nr. 192.904 en RvS 31 juli 2009, nr. 195.471), *Vigiles* 2009, 229-231.

32 *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-455/3.

33 *BS* 22 december 1992.

34 Gewijzigd door de wet van 18 maart 2014 betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van Strafvordering (*BS* 28 maart 2014). Voortaan luidt de betrokken bepaling als volgt: “Wanneer de politiediensten in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die van belang zijn voor de uitoefening van de bestuurlijke politie en die aanleiding kunnen geven tot beslissingen van bestuurlijke politie, stellen zij de bevoegde bestuurlijke politieoverheden daarvan onverwijld, zonder enige beperking en met schriftelijke bevestiging in kennis, behoudens wanneer dit de uitoefening van de strafvordering in het gedrang kan brengen, maar onverminderd de maatregelen die noodzakelijk zijn in geval van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de bescherming van personen en van de openbare veiligheid of gezondheid”.

37 *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1468/002, 7.

38 Het betrof een eerste vergadering van ‘le Réseau européen des ministres en charge des droits des femmes et de l’égalité des chances’.

39 www.milquet.be.

En laat dat type van informatie nu net hoofzakelijk ingewonnen worden met een gerechtelijke finaliteit, door gerechtelijke diensten, met gerechtelijke instrumenten en op gerechtelijke informatiedragers.

Wanneer een burgemeester geconfronteerd wordt met materiële verstoringen van de openbare orde op zijn grondgebied die het gevolg zijn van misdrijven die in een inrichting gepleegd worden, dan behoort het tot zijn verantwoordelijkheid de wettelijke middelen waarover hij beschikt, op een proportionele wijze in te zetten om die verstoringen een halt toe te roepen. De politiediensten zullen hem daartoe een dossier opmaken, inclusief – waar zinvol – bepaalde vaststellingen, verricht in de uitoefening van de gerechtelijke politiefunctie. Daarbij mag men van de burgemeester verwachten dat hij rekening houdt met de intenties op gerechtelijk vlak, net zoals men van de gerechtelijke overheden mag verwachten om zich in de verantwoordelijkheid van de burgemeester in te leven en niet als algemene regel te hanteren dat elke bestuurlijke maatregel parallel met een lopend onderzoek per definitie de uitoefening van de strafvordering in het gedrang zal brengen.

Wanneer zich daartegen géén materiële ordeverstoringen voordoen, dan wordt het nemen van bestuurlijke maatregelen toch (nog) een stuk delicates. De burgemeester zit niet op zijn vertrouwde terrein en bij mensenhandel hebben we bovendien te maken met slachtoffers, die veelal een bijzondere bescherming behoeven. De burgemeester is lang niet de enige actor in dit domein. Politiediensten en parket, maar in voorkomend geval ook de Dienst Vreemdelingen-zaken, gespecialiseerde opvangcentra en OCMW's hebben elk hun rol te vervullen.

De oplossing van de wetgever lijkt voor de hand liggend: de sluitingsbeslissing kan maar worden genomen “na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties”. Volgens een burgemeester van een centrumstad, op dat ogenblik tevens zetelend in de Kamer, betekent dit het volgende: “Gelet op de beginselen van het geheim van het onderzoek en de scheiding der machten, houdt de verplichting tot voorafgaandelijk overleg uit het wetsontwerp in dat een burgemeester zijn intentie om een pand te sluiten meedeelt aan de procureur des Konings of zijn substituut, en tevens vraagt of daartoe een bezwaar bestaat; een bezwaar kan bijvoorbeeld een lopend gerechtelijk onderzoek zijn. De procureur kan vragen niet over te gaan tot een sluiting, zonder evenwel in detail te treden over het onderzoek. Een burgemeester die niet op dat verzoek ingaat, draagt een politieke verantwoordelijkheid met het oog op mogelijke procedures bij de Raad van State of de goede afloop van een gerechtelijk onderzoek”³⁸.

Het systeem ter bestrijding van mensenhandel berust op een broos evenwicht tussen enerzijds de wil om de slachtoffers te beschermen en hen een zeker toekomstperspectief te bieden en anderzijds de noodzaak om efficiënt tegen de netwerken op te treden³⁹. Laten we er vooral voor zorgen dat met dit nieuwe juridische instrument in handen van de burgemeester het beoogde evenwicht niet verstoord wordt, maar integendeel versterkt.

38 *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1468/002, 5-6.

39 www.diversiteit.be.