

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1997-1998

8 OKTOBER 1998

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde een uitzonderingsprocedure voor de regularisatie van illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen in te voeren, alsook tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, teneinde in een tijdelijke beschermingsregeling te voorzien

(Ingediend door de heren Boutmans
en Jonckheer c.s.)

TOELICHTING

Op onze planeet zijn het handelsverkeer en het financiële verkeer de jongste decennia spectaculair toegenomen. De technologische evolutie reduceert tijd en afstand tot een minimum: satellieten en kabels zorgen ervoor dat wij in een oogwenk op de hoogte worden gebracht van gebeurtenissen die zich aan de andere kant van de aardbol afspelen. Die buitengewone vooruitgang heeft weliswaar van de wereld een dorp gemaakt, maar tegelijk worden twee grondrechten van de volkeren beetje bij beetje op de helling gezet: het recht om in de geboortestreek een waardig leven te leiden, en het recht om te gaan kijken hoe het er elders toegaat, met de bedoeling contacten te leggen, aan uitwisseling te doen en zich op menselijk vlak te verrijken.

West-Europa laat zich steeds minder gelegen aan de naleving van die rechten. Oorlogen en ellende hebben

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

8 OCTOBRE 1998

Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue d'organiser une procédure exceptionnelle de régularisation des étrangers en situation irrégulière et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue d'aménager un statut de protection temporaire

(Déposée par MM. Boutmans
et Jonckheer et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Nous vivons sur une planète où les échanges commerciaux et financiers se sont spectaculairement développés au cours des dernières décennies. L'évolution des technologies réduit vertigineusement les durées et les distances: grâce à des dispositifs satellitaires ou câblés, nous pouvons prendre connaissance en temps réel d'événements se déroulant aux antipodes. En dépit de ces progrès extraordinaires qui font de la terre ce qu'on a appelé le «village global», deux droits fondamentaux des peuples sont de moins en moins protégés; celui de vivre dignement dans la région qui les a vus naître et celui d'aller voir ailleurs ce qui s'y passe, dans une optique de rencontre, d'échange et de développement humains.

L'Europe occidentale s'est de plus en plus éloignée du respect de ces droits. Chassés de chez eux par la

mensen op de vlucht gedreven. Die verschoppelingen slaken een noodkreet, maar de hulp die Europa hun ter plaatse verleent, is ontoereikend, en van enige opvang op het eigen grondgebied is al evenmin sprake.

1. Een nieuwe migratiestroom naar de industrielanden

Migratie is onlosmakelijk verbonden met de geschiedenis van de mensheid. Migratiestromen bestaan al sinds de aanvang der tijden. De overweldigende golf die we vandaag optekenen, werd op gang gebracht door de economische, sociale en ecologische deregulering die de hele planeet heeft ingepalmd.

Begin de jaren '70 geraakte men het zowel in België als in Europa eens over drie krachtlijnen:

- a) de stopzetting van de arbeidsimmigratie;
- b) de geleidelijke integratie van alle op het grondgebied gevestigde mensen van vreemde oorsprong;
- c) de toelating van nieuwe migranten in het kader van gezinshereniging of asielverlening.

De migratiestroom van vandaag vindt zijn oorsprong in een reeks van uiteenlopende factoren. De belangrijkste zijn: het uiteenvallen van het communistische oostblok, het schrijnende uitblijven van de nieuwe wereldorde die ons voor na de Golfoorlog was beloofd, de almaar uitzichtlozer wordende impasse waarin de economie van de derdewereldlanden verzeild is geraakt (en die vaak een gevolg is van de kolonisatie), alsook de oprichting van georganiseerde internationale netwerken.

Die migratiestromen zijn slechts één gevolg van de planetaire dereguleringstendens. Andere aspecten daarvan zijn de delokalisatie van ondernemingen, de toenemende onrechtvaardigheid van de door de Wereld-Handelsorganisatie (WTO) uitgewerkte voorschriften inzake internationale handelsbetrekkingen, alsook de sociale en ecologische dumping die nu op grote schaal wordt toegepast — met behulp van Europees kapitaal overigens. De sociale gevolgen van die deregulering sparen ook onze bevolking niet, wat dan weer verklaart waarom het xenofobe gedachtegoed bij ons zo gemakkelijk wortel schiet. Zo niet radicaal wordt afgestapt van die internationale trend,

guerre ou la misère, des exilés l'appellent à l'aide, mais ils n'obtiennent ni une aide sur place suffisante, ni un accueil sur son territoire.

1. La reprise de l'immigration dans les pays industrialisés

Les migrations sont un fait inhérent à l'histoire de l'humanité. Elles existent depuis la nuit des temps. Elles se trouvent aujourd'hui violemment relancées par la dérégulation économique, sociale et écologique qui prévaut sur toute la planète.

Au début des années 70, en Belgique comme en Europe occidentale, le consensus avait pu s'établir sur trois éléments:

- a) l'arrêt de l'immigration de travail;
- b) l'intégration progressive des personnes d'origine étrangère déjà installées sur le territoire;
- c) l'admissibilité de nouveaux migrants dans le cadre de l'immigration familiale ou de l'asile.

Aujourd'hui, une nouvelle pression migratoire se manifeste. Elle trouve sa source dans un faisceau de causes multiples, dont les principales sont la dissolution du bloc communiste, l'absence criante du nouvel ordre international promis pour l'après-guerre du Golfe, les impasses de plus en plus dramatiques du développement dans le tiers-monde (impasses dont on trouve parfois les sources dans la colonisation) et la constitution de filières internationales organisées.

Ces migrations ne sont qu'un élément d'une vaste conjoncture de dérégulation planétaire dont les autres volets sont les délocalisations d'entreprises, l'iniquité croissante des règles des relations commerciales internationales élaborées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que le dumping social et écologique pratiqué désormais à grande échelle, y compris avec l'aide de capitaux européens. Les conséquences sociales de cette dérégulation se font sentir aussi au sein de nos populations, offrant un terreau propice à la montée de la xénophobie. De toute évidence, sans inversion radicale de ces données internationales, les options politiques actuellement

zullen de thans meest in zwang zijnde beleidsopties hoe dan ook leiden tot een verarming van de bevolking, zowel in België als elders in de wereld.

Steeds meer en steeds grotere bevolkingsgroepen worden overal ter wereld op de vlucht gedreven. In eigen land neemt het aantal clandestien op het grondgebied verblijvende mensen toe. In soortgelijke omstandigheden schiet het Verdrag van Genève van 28 juli 1951, betreffende de status van vluchtelingen, tekort. Het prangendste probleem in dat verband is het ontbreken van een aan de veranderde migratiestromen aangepaste rechtstoestand. Een en ander verklaart de gebrekkige opvang in de meeste rijke landen.

Legaal immigreren kan nagenoeg maar op één manier: door het verkrijgen van de status van vluchteling als vastgelegd in het Verdrag van Genève. Die status was dan ook het enige middel waarnaar werd gegrepen om de nieuwe migratiegolf op te vangen, terwijl hij daartoe eigenlijk niet diende. Door op die wijze de migratiestroom te willen indammen, zet men het Verdrag van Genève op de helling, of men de erin vervatte status nu wil verbreden, dan wel beperken — zoals de Europese regeringen met al hun restrictieve maatregelen.

Een tweede, duidelijk voelbaar gevolg van de nieuwe migratiegolf is het toegenomen aantal mensen dat in de clandestiniteit leeft. In steeds groteren getale komen uitgeprocedeerde asielzoekers, schijnstudenten, niet naar hun land terugkerende toeristen en illegale werknemers zich clandestien in onze contreien vestigen. Zij krijgen daarbij hulp van internationale netwerken die zorgen voor vervoer, huisvesting en werk — allemaal illegaal — en aldus inspelen op de noden van een op productiviteit gestoelde maatschappij.

2. De mislukking van het Belgische en Europese beleid inzake de controle op de immigratiegolven

A. Onrechtvaardige Europese beleidsopties

Het migratiebeleid dat de verschillende Europese Staten nu al meer dan een decennium lang voeren, heeft tot een aanzienlijk aantal scheeftrekkingen geleid. Bovendien waren bepaalde beslissingen een

dominantes genereront de plus en plus d'appauvrissement en Belgique comme sur le reste de la planète.

Dans un contexte caractérisé au plan international par des déplacements de plus en plus massifs de populations et au plan national par l'accroissement de la clandestinité, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés présente des limites. L'élément le plus sensible de cette nouvelle situation est l'absence de statut juridique adapté au nouveau contexte migratoire, d'où la crise de l'accueil dans la plupart des sociétés riches.

Parce qu'il est resté pratiquement la seule porte légale d'immigration, ce statut de réfugié au sens de la Convention de Genève a dû encaisser presque à lui seul la nouvelle pression migratoire alors qu'il n'est pas fait pour cela. Utiliser ce statut pour répondre à la nouvelle donnée migratoire, c'est mettre la Convention de Genève en péril, que ce soit en voulant élargir le statut ou en voulant le rendre plus limitatif comme le prévoient toutes les mesures restrictives prises par les gouvernements européens.

Le deuxième conséquence sensible de la nouvelle pression migratoire est l'accroissement de la clandestinité. Déboutés du droit d'asile, faux étudiants, touristes attardés, ou travailleurs illégaux, ils sont de plus en plus nombreux à s'installer dans la clandestinité. Ils sont aidés en cela par les filières internationales qui organisent tant le transport que le logement ou le travail clandestins, répondant ainsi aux besoins du système productiviste.

2. Échec de la politique de contrôle de l'immigration en Europe et en Belgique

A. Des choix européens inéquitables

Les politiques d'immigration mises en place par différents États européens depuis plus d'une décennie ont engendré un nombre considérable de situations incohérentes. Elles bafouent parfois les droits

aanfluiting van de mensenrechten. Zoiets is een democratisch land onwaardig, zeker als men bedenkt dat de meeste van die staten verscheidene internationale teksten tot bescherming van de fundamentele rechten van de mens - met inbegrip van de migrant - mee hebben ondertekend. Hoe weinig respect eind 1998 voor de mensenrechten (en zelfs voor het recht op leven) wordt opgebracht, blijkt duidelijk uit de zaak Mehmet(1) in Duitsland en de zaak Semira Adamu(2) in België.

De huidige beleidsmakers staat slechts één doelstelling voor ogen: hoe dan ook voorkomen dat mensen illegaal het land binnenkomen (zie de overeenkomsten van Schengen en Dublin). Een dergelijke aanpak getuigt evenwel van een gebrek aan vooruitziendheid en brengt het vooropgestelde doel niet dichterbij. In de meeste landen wordt het aantal illegale immigranten vaak nog aangedikt met mensen die in legale omstandigheden het grondgebied zijn binnengekomen en pas daarna in de illegaliteit belanden(3). Het betreft hier de talrijke asielzoekers wier aanvraag werd geweigerd en die desondanks gebleven zijn. Tot die groep behoren ook de vreemdelingen die zonder de vereiste toestemming op de arbeidsmarkt

humains: c'est indigne de pays démocratiques signataires de plusieurs textes internationaux protégeant les droits fondamentaux de tous et toutes, y compris des migrants. Fin 1998, l'affaire Mehmet(1) en Allemagne et celle de Semira Adamu(2) en Belgique illustrent ces logiques peu respectueuses des droits fondamentaux (voire du droit à la vie).

La prévention des entrées illégales est devenue l'objectif exclusif et prioritaire (cf. les conventions de Schengen et de Dublin). Mais ce sont des politiques à courte vue qui s'avèrent incapables d'atteindre l'objectif fixé. Le contrôle des frontières n'est qu'une partie du problème. Dans la majorité des États, les effectifs d'immigrés irréguliers sont nourris par des immigrés entrés régulièrement sur le territoire et qui, par la suite, sont devenus illégaux(3). C'est le cas des nombreux demandeurs d'asile qui ont vu leur demande refusée et qui sont malgré tout restés. Il en va de même pour les visiteurs entrés sur le marché du travail sans les autorisations requises. De solides arguments militent en faveur d'une véritable politique

(1) Het betreft hier een jonge Turk met een zwaar gerechtelijk verleden die door Duitsland werd uitgewezen, ook al was hij in dat land geboren en had hij er altijd gewoond. Op veertienjarige leeftijd werd hij weggestuurd — maar niet alleen hij. Ook zijn ouders werden uitgewezen, omdat het Duitse gerecht, naar eigen zeggen, wou voorkomen dat het gezin uiteen zou vallen.

(2) Semira Adamu, een twintigjarige Nigeriaanse, viel op 22 september 1998 aan boord van een Sabena-vliegtuig in een coma, toen 11 rijkswachters haar voor de zesde maal het land trachtten uit te zetten, met gebruikmaking van wat men de «techniek van het kussentje» pleegt te noemen. Enkele uren later overleed Semira. Om de precieze oorzaak van haar dood te achterhalen, werd een gerechtelijk onderzoek ingesteld. Van de aanvang af kan evenwel worden gesteld dat het hier niet om een misstap gaat, maar om een te voorzien gevolg van een uitzettingsbeleid waarmee louter statistische en steeds strengere doelstellingen worden nagestreefd. Dat blijkt met name uit de nota die de heer Johan Vande Lanotte op 4 december 1995 aan de Ministerraad heeft voorgelegd. Op bladzijde 7 staat het volgende te lezen: «Die maatregelen zullen leiden tot een gevoelige stijging van het aantal verwijderingen en vertrekken (met de steun van de IOM): in 1994 bedroeg het totale aantal 4 849; voor 1995 wordt een stijging tot 6 100 verwacht, voor 1996 tot 9 000, voor 1997 tot 12 000 en voor 1998 tot 15 000.» Voorts lezen we op bladzijde 73 van Kamerstuk nr. 131/5-95/96, dat het aantal gedwongen verwijderingen de voorbije jaren voortdurend is gestegen, namelijk van 214 verwijderingen (+ 185 terugleidingen naar de grens) in 1990 tot 2 650 verwijderingen (+ 311 terugleidingen) in 1994. Bij dit aantal verplichte verwijderingen kunnen het aantal (vrijwillige) vertrekken met de steun van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) worden geteld: 1 888 voor 1994. Dit betekent dat er voor 1994 onder dwang of met steun van de Belgische Staat in het totaal 4 849 personen vertrokken zijn. Het is de bedoeling dit aantal de komende jaren te doen stijgen tot 7 200 in 1995, 10 800 in 1996 en 15 000 in 1997. De cijfers zullen maandelijks worden geëvalueerd.

(3) Denkgroep over de aanpak van migratiestromen in het grote Europa, *Vers une stratégie de gestion des flux migratoires*, Eindverslag (John Salt), Raad van Europa, Straatsburg, 2 maart 1998, 28 blz.

(1) Il s'agit de ce jeune Turc, au passé judiciaire chargé, expulsé d'Allemagne où il est né et a toujours vécu. A peine âgé de 15 ans, il est renvoyé de son pays mais pas seul. Ses parents sont également visés par la mesure d'expulsion, les juridictions allemandes ayant voulu, disent-elles, éviter l'éclatement de la famille.

(2) Jeune femme d'origine nigériane, Semira Adamu (20 ans) est entrée le 22 septembre 1998 dans un coma profond à bord d'un avion de la Sabena, en présence notamment de 11 gendarmes tentant pour la sixième fois de l'expulser et recourant à la technique dite «du coussin». Semira s'est éteinte quelques heures plus tard. Une instruction judiciaire a été lancée pour déterminer les causes précises de sa mort. On peut d'ores et déjà conclure qu'il ne s'agit point d'une bavure, mais de la conséquence prévisible d'une politique d'expulsion axée sur des objectifs purement statistiques et de plus en plus exigeants. En atteste notamment le contenu de la note du 4 décembre 1995 présentée par M. Johan Vande Lanotte au Conseil des ministres. Page 7, on y lit texto: «Toutes ces mesures conduiront à une augmentation du nombre d'éloignements et de départs (avec l'appui de l'OIM): en 1994, le nombre total était de 4 849; pour 1995, est attendue une augmentation à 6 100; pour 1996, à 9 000; pour 1997, à 12 000 et pour 1998, à 15 000». De même, dans le document parlementaire 131/5-95/96 (p. 73), une note du gouvernement signale que «ces dernières années, le nombre d'éloignements forcés a augmenté de manière continue, à savoir 214 éloignements (+ 185 remises à la frontière) en 1990 à 2 650 éloignements (+ 311 remises à la frontière) en 1994. À ce nombre d'éloignements forcés, peut être ajouté le nombre de départs (volontaires) organisés avec l'appui de l'OIM (Organisation internationale des migrations): 1 888 pour 1994. Cela signifie que pour l'année 1994, au total 4 849 personnes sont parties soit par voie de contrainte, soit avec l'appui de l'État belge. L'objectif est de faire accroître ce nombre dans les années à venir à 7 200 en 1995, à 10 800 en 1996 et à 15 000 en 1997. Ces chiffres seront évalués chaque mois.»

(3) Groupe de réflexion sur la gestion des migrations dans la grande Europe, *Vers une stratégie de gestion des flux migratoires*, Rapport final (John Salt), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2 mars 1998, 28 pages.

terechtgekomen zijn. Voor een beleid van effectieve samenwerking met de thuislanden van die illegaal geworden vreemdelingen, zijn stevige argumenten voorhanden. In afwachting dat die samenwerking er komt, blijft Europa verstoken van een echt gemeenschappelijk beleid terzake.

Sommige landen hebben al oplossingen uitgewerkt om de situatie van de clandestien op hun grondgebied verblijvende mensen te regulariseren⁽¹⁾. Dergelijke programma's werden in Zuid-Europa ingevoerd, teneinde het ontstaan van een ongedocumenteerde en rechteloze subklasse van vreemdelingen in de kiem te smoren. Voorts hebben zij een positieve uitwerking op de afhandeling van het vraagstuk van de clandestiene immigraties, al gaat het slechts om geïsoleerde initiatieven van individuele Staten; zij maken dus geen deel uit van een algemeen, en op Europese schaal uitgewerkt beleid.

B. Een incoherent Belgisch beleid met onaanvaardbare gevolgen voor de mensenrechten

Wat meer in het bijzonder ons land betreft, tonen verscheidene gegevens ontegensprekelijk aan dat de immigratie weer toeneemt. Het is evenwel onmogelijk cijfers op die evolutie te plakken: een clandestiene bevolkingsgroep laat zich per definitie op geen enkele wijze in kaart brengen. Hoe dan ook mag het verschijnsel niet worden geminimaliseerd, noch overroepen. De enige geloofwaardige en objectieve vaststelling is dat het aantal mensen zonder papieren vandaag hoger ligt dan tien jaar geleden, ondanks het verdwijnen van de arbeidsimmigratie.

Een aantal van de mensen en gezinnen die, soms al jarenlang, illegaal in België verblijven, kunnen de hoop koesteren op een verblijfsvergunning of een gunstige administratieve afdoening van hun zaak, in het raam van een individuele regularisatieprocedure. Velen kunnen echter niet van die procedure gebruik maken en geven er de voorkeur aan op het Belgische grondgebied te blijven, zonder statuten noch rechten. Die mensen hebben een illegaal verblijf in België verkozen boven een legaal verblijf in hun land van oorsprong.

Teneinde de immigratie terug te dringen, heeft België de jongste jaren een beleid gevoerd waarbij twee krachtlijnen centraal stonden: de afschrikking van potentiële immigranten en de vrijwillige of gedwongen repatriëring van uitgewezen asielzoekers. Dat beleid is op een mislukking uitgedraaid.

Dat het aantal in de officiële statistieken vermelde asielaanvragen daalt, wil immers niet zeggen dat minder vreemdelingen de weg naar het Belgische grondgebied vinden. Het ziet ernaar uit dat de kandidaat-immigranten het ontradende signaal van de

de coopération avec les pays dont sont originaires ces étrangers devenus illégaux. En attendant, l'Europe se caractérise par l'absence de toute politique réellement communautaire dans ce domaine.

À l'égard de la population dite clandestine, certains pays ont déjà adopté des solutions consistant à régulariser leur séjour⁽¹⁾. Ces programmes ont été mis en place en Europe méridionale en vue d'empêcher le développement d'une sous-classe d'étrangers sans titre ni droit. Ces programmes jouent un rôle positif dans le traitement du problème de l'immigration clandestine mais, ce sont là des mesures ponctuelles qui relèvent encore et toujours des initiatives nationales et qui ne s'intègrent pas dans une politique globale, décidée à l'échelle européenne.

B. Une politique belge incohérente et inacceptable sur le plan des droits humains

Pour ce qui concerne spécifiquement notre pays, diverses données indiquent sans contestation possible que l'immigration a repris. Nul n'est en mesure d'avancer un chiffre: par définition, une population clandestine ne se prête à aucune forme de recensement. Il faut se garder en tout cas de minimiser ou d'exagérer le phénomène. La seule affirmation crédible et objective est que le nombre de « sans-papiers » est aujourd'hui supérieur à ce qu'il était il y a dix ans, et ce malgré l'arrêt de l'immigration de travail.

Parmi ces personnes et ces familles qui séjournent illégalement en Belgique, parfois depuis des années, certaines peuvent espérer obtenir un titre de séjour ou trouver une solution administrative favorable dans le cadre d'une procédure de régularisation individuelle. Mais, un grand nombre est exclu de cette procédure et préfère rester sur le territoire belge au risque d'une vie sans statut et sans droits. Ces personnes ont fait le choix de vivre illégalement en Belgique plutôt que légalement dans leur pays d'origine.

La politique de contrôle de l'immigration que la Belgique a mise en œuvre au cours des dernières années s'est centrée sur la dissuasion des candidats à l'immigration et le rapatriement volontaire ou forcé des déboutés. Mais, elle se solde par un échec.

En effet, ce n'est pas parce le nombre de demandes d'asile répertoriées par les statistiques officielles est en baisse que moins de personnes d'origine étrangère pénètrent sur le territoire national. Tout porte plutôt à croire que le message dissuasif des ministres de

⁽¹⁾ Zie het 17de verslag van SOPEMI, Parijs, juni 1990.

⁽¹⁾ Voyez le 17^e rapport annuel du SOPEMI, Paris, juin 1990.

opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken wel hebben opgevangen, maar daar een zeer eigen interpretatie aan hebben gegeven: zij blijven naar ons land komen, doch dienen niet langer een formele verblijfsaanvraag in.

Zij die toch een wettelijke status hebben aangevraagd maar geen genoegdoening vonden, redeneren in dezelfde lijn. Logisch gevolg: de Belgische overheid mag dan al meer asielzoekers of kandidaten voor een andere wettelijke status afwijzen, zulks impliceert nog niet dat de betrokkenen het grondgebied ook verlaten. Als men iemand van vreemde oorsprong een verblijfsvergunning weigert, heeft men slechts één objectieve zekerheid: niet dat hij weggaat, maar wel dat hij in de illegaliteit verzeild geraakt, zo hij toch besluit te blijven. Een deel van die mensen zonder papieren verdwijnt dus uit de statistieken, maar blijft wel wonen tussen de Belgen en de regelmatig in ons land verblijvende mensen van vreemde oorsprong. Hun precare toestand, zowel op juridisch, economisch, hygiënisch als psychologisch vlak, maakt van hen een gemakkelijke prooi voor uitbuiters van allerlei slag.

De gedwongen repatriëringen hebben de laatste jaren geleid tot de oprichting van gesloten centra, een spectaculaire stijging van de tijd die kandidaat-immigranten mogelijk in detentie moeten doorbrengen, vaak moeizame onderhandelingen om het land van oorsprong ertoe te bewegen de betrokkene weer toe te laten, alsook, in sommige gevallen, tot de slechte, ja zelfs onmenselijke of vernederende behandeling van uitgewezenen tijdens of voor hun repatriëring per vliegtuig. Die praktijken hebben al het leven gekost aan een aantal afgewezenen die zich tegen hun gedwongen repatriëring verzetten. De dood van de jonge Semira Adamu heeft de bevolking overigens plots doen inzien dat de uitzettingscriteria, alsook sommige praktijken ten aanzien van onwillige vreemdelingen, onaanvaardbaar zijn.

Men kan zich terecht afvragen of dat beleid eigenlijk wel doeltreffend is. Op papier neemt het aantal repatriëringen weliswaar toe, maar het blijft onduidelijk in welke mate de nieuwe categorieën van buitenlanders die evolutie beïnvloeden. Hoe moeten de cijfers van de detentiecentra worden geïnterpreteerd, als men bedenkt dat daaruit blijkt dat meer dan de helft van de administratief aangehoudenen uiteindelijk in vrijheid wordt gesteld, omdat binnen de gestelde termijnen geen oplossing uit de bus kwam inzake de voorwaarde waaronder zij naar hun land mogen terugkeren?

Bovendien is het genoegzaam bekend dat repatriëringen niets aan de situatie in dat land van oorsprong veranderen. Hoeveel gerepatriëerden duiken niet vroeg of laat weer in België op, omdat zij in hun vaderland weer in dezelfde, problematische en uitzichtloze situatie waren beland?

l'Intérieur successifs a bien été reçu, mais est interprété à leur façon par les candidats à l'immigration: ils s'abstiennent non pas de venir en Belgique, mais d'y introduire une demande formelle de séjour.

Par ailleurs, pour ceux qui auraient néanmoins sollicité un statut et à qui on l'aurait refusé, un constat logique complémentaire s'impose. Ce n'est pas parce que les autorités belges déboutent un nombre croissant de demandeurs d'asile ou de candidats à un autre statut légal que ces personnes quittent effectivement notre pays. Quand on refuse d'octroyer un document de séjour à une personne d'origine étrangère qui se trouve sur le territoire, la seule certitude objective n'est pas qu'il va s'en aller, mais que s'il reste, il sera en situation irrégulière. Une certaine proportion de ces personnes sans papiers ne figurent donc plus dans les statistiques, mais continuent néanmoins à vivre parmi les Belges et les personnes d'origine étrangère en situation régulière. Cette vie dans des conditions de précarité juridique, économique, sanitaire et psychologique les expose à toutes les formes d'exploitation.

Quant au rapatriement forcé, il a motivé ces dernières années la création ou l'extension de centres fermés, l'allongement spectaculaire de la durée possible de détention, des pourparlers parfois laborieux pour obtenir des conventions de réadmission avec divers pays d'origine ainsi que, dans certains cas, des mauvais traitements, voire des traitements inhumains et dégradants lors de l'embarquement à bord d'avions ou juste avant. Cela a coûté la vie à plusieurs personnes qui refusaient leur rapatriement forcé. La mort de la jeune Semira Adamu a d'ailleurs déclenché une prise de conscience collective du caractère inacceptable des logiques d'expulsion et de certaines pratiques utilisées à l'encontre des étrangers récalcitrants.

On est en droit de se poser la question de l'efficacité de cette politique. Certes, sur papier, le nombre de rapatriements continue à augmenter, mais quelle est la part dans cette évolution des nouvelles catégories d'étrangers? Comment interpréter les chiffres publiés par les centres de détention qui, eux, font état de ce que plus de la moitié du nombre de détenus administratifs sont finalement libérés faute d'avoir pu trouver dans les délais impartis une solution de réadmission?

De plus, est-il besoin de dire que les rapatriements ne changent rien à la situation dans les pays d'origine: replongés dans la même problématique et sans nouvelles perspectives, combien de rapatriés ne réapparaissent pas tôt ou tard en Belgique?

De malaise zit in België zo diep dat de ministeries er mathematische doelstellingen op na houden: per jaar moet een gemiddelde van 15 000 uitzettingen worden bereikt (= 41 per dag)(1). Het spreekt voor zich dat de betrokken diensten onder een dergelijke druk onmogelijk het nodige onderscheidingsvermogen kunnen blijven opbrengen, zo zij worden geconfronteerd met specifieke dossiers die heel wat minder doortastendheid vergen.

3. Het onregelmatig of onwettig verblijf op het grondgebied: een poging tot omschrijving

Het aantal mensen zonder papieren in België en in de andere Europese landen neemt hand over hand toe. Sommigen hebben ooit een wettelijke status gehad, anderen leven in de illegaliteit sinds ze het land zijn binnengekomen. Ze bevinden zich in een toestand van onzekerheid, marginaliteit en rechteloosheid: ze hebben geen toegang tot de sociale bijstand, noch tot de gezondheidszorg (behalve in spoedgevallen), vinden geen werk en al evenmin een degelijke woning.

De groep van de illegalen bestaat grotendeels uit uitgeprocedeerde asielzoekers maar is niettemin heel heterogeen. Een aantal verenigingen hebben hun situatie bestudeerd en hebben gepoogd ze te inventariseren. De *Coordination européenne pour le droit de l'étranger à vivre en famille*(2) en de vereniging *Steunpunt mensen zonder papieren*(3) hebben over die problematiek omstandige verslagen gepubliceerd. Daaruit blijkt dat de illegale vreemdelingen kunnen worden verdeeld in vijftien categorieën, die kunnen worden ondergebracht in vier groepen:

- a) vreemdelingen die gekomen zijn om een beroep uit te oefenen (zes verschillende categorieën);
- b) vreemdelingen die gekomen zijn om zich bij een familielid te voegen (drie categorieën);
- c) uitgeprocedeerde asielzoekers (twee categorieën);
- d) vreemdelingen die (individueel of als lid van een gezin) van het grondgebied worden verwijderd of aan wie de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd (vier categorieën).

(1) Bron: interview met de heer Johan Vande Lanotte in *La Libre Belgique* op 7 februari 1996: «si nous voulons être crédibles et si nous mettons les moyens nécessaires, nous devrions arriver à 15 000 expulsions d'ici trois ou quatre ans...» (Zie ook voetnoot nr. 2, blz. 4).

(2) De *Coordination européenne pour le droit de l'étranger à vivre en famille* groepeerde verenigingen die opkomen voor de rechten van de vreemdelingen, naast verenigingen ter verdediging van gezinsbelangen in zes landen van de Europese Unie: Italië, Frankrijk, België, Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk. Ze heeft haar zetel in Brussel, Belliardstraat, 23a.

(3) *Steunpunt mensen zonder papieren*, Postbus 11, 1000 Brussel 24.

En Belgique, l'impasse est telle que les ministères se fixent des objectifs mathématiques: il faut assurer une moyenne de 15 000 expulsions par an (41/jour)(1). Il est évident qu'une telle pression ne permet pas aux administrations concernées de conserver une capacité de discernement à l'égard des particularités de certains dossiers qui exigent une approche bien moins expéditive.

3. Tentative d'approche de la réalité d'un séjour irrégulier ou illégal sur le territoire

Aujourd'hui, la population des «sans-papiers» ne cesse de s'accroître en Belgique et dans les autres pays européens. Certains ont eu, à un moment donné, un statut légal; d'autres vivent illégalement depuis qu'ils y sont entrés. Il se trouvent dans une situation d'insécurité, de marginalité et de non-droit: ils n'ont accès ni à l'aide sociale, ni aux soins de santé sauf en cas d'urgence, ni au travail ni à un logement décent.

La population des personnes en situation irrégulière est très hétérogène même si les demandeurs d'asile déboutés en forment une bonne part. Des associations se sont penchées sur leur situation et ont tenté de les répertorier. La coordination européenne pour le droit de l'étranger à vivre en famille(2) et l'association *Steunpunt mensen zonder papieren*(3), ont publié des rapports détaillés sur cette problématique. Il en ressort que l'on peut distinguer quinze catégories d'étrangers en situations irrégulières, qu'il est possible de regrouper en quatre groupes:

- a) des étrangers venus pour exercer une activité professionnelle (six catégories différentes);
- b) des étrangers venus pour rejoindre un membre de leur famille (trois catégories);
- c) des demandeurs d'asile déboutés (deux catégories);
- d) des étrangers tombant sous le coup (individuellement ou au titre de membre d'une famille) de mesures d'éloignement ou d'interdiction du territoire (quatre catégories).

(1) Source: interview de M. Johan Vande Lanotte dans *La Libre Belgique* du 7 février 1996: «Si nous voulons être crédibles et si nous mettons les moyens nécessaires, nous devrions arriver à 15 000 expulsions d'ici trois ou quatre ans...» (cf. aussi note 2, p. 4).

(2) La coordination européenne pour le droit de l'étranger à vivre en famille rassemble des associations qui défendent les droits des étrangers et des associations du mouvement familial dans six pays de l'Union européenne: l'Italie, la France, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche. Elle a son siège social à Bruxelles, rue Belliard, 23 a.

(3) *Steunpunt mensen zonder papieren*, Boîte postale n° 11, 1000 Bruxelles 24.

De zes categorieën van vreemdelingen die gekomen zijn om in een Europees land een beroep uit te oefenen (of er hoger onderwijs te volgen)

1^o werknemers en gezinnen die het land regelmatig zijn binnengekomen en die er gedurende verscheidene jaren regelmatig hebben verbleven en gewerkt (met regelmatig hernieuwde verblijfsvergunningen), maar wier verblijfsvergunning niet werd verlengd na een langdurige werkloosheid;

2^o werknemers en gezinnen die een voorkeursstatus hebben genoten (zoals bijvoorbeeld ambassadepersoneel) en geen rechten meer hebben wanneer die status hun soms jaren later wordt ontnomen; die situatie is vrij zeldzaam maar kan worden vergeleken met de voorgaande;

3^o ingezetenen van lidstaten van de Europese Unie die gekomen zijn op grond van het recht op vrij verkeer en die geen verblijfsvergunning krijgen omdat ze geen activiteit uitoefenen die hun voldoende inkomsten oplevert of omdat ze niet over voldoende middelen van bestaan beschikken;

4^o werknemers die op regelmatige wijze en in het bezit van een verblijfsvergunning van beperkte duur zijn binnengekomen in de hoop dat ze een verblijfskaart zouden krijgen nadat ze werk zouden hebben gevonden, en die gebleven zijn nadat de geldigheids termijn van hun verblijfsvergunning was verstreken. Aangezien hun broer, hun neef of een familielid er enkele jaren voordien in geslaagd waren een dergelijke regularisatie te verkrijgen, hebben zij gedacht dat zulks ook voor hen mogelijk zou zijn, maar ze werd hun geweigerd;

5^o werknemers of paren die clandestien zijn binnengekomen: hun bedoeling was aan de slag te gaan in een land waarvan men hun had voorgehouden dat ze er werk konden vinden. Soms zijn ze misleid door potentiële werkgevers of koppelbazen. Ze hebben gebruik gemaakt van bedrieglijke middelen om het land binnen te komen, maar zijn er doorgaans de eerste slachtoffers van geweest: vaak hebben ze zeer veel geld neergeteld voor valse papieren of voor vervoer; zij die erin geslaagd zijn in het zwart te werken, moeten soms slavenarbeid verrichten tegen een hongerloon zonder dat ze voor hun rechten kunnen opkomen aangezien ze clandestien zijn;

6^o studenten die gekomen zijn met het voornemen naar hun land terug te keren nadat ze hun diploma hebben behaald, maar die van gedacht veranderd zijn nadat ze werk hebben gevonden of een relatie zijn begonnen met een persoon die in het land is gevestigd; ze hebben gehoopt dat hun verblijf zou worden geregulariseerd gelet op hun opleidingsniveau, maar hun verzoek werd afgewezen;

Les six catégories d'étrangers venus pour exercer une activité professionnelle (ou des études supérieures) dans un pays d'Europe

1^o des travailleurs et des familles, entrés régulièrement et ayant séjourné et travaillé plusieurs années en situation régulière (avec des titres de séjour régulièrement renouvelés), qui se sont vu refuser le renouvellement de leur titre de séjour lorsqu'ils se sont trouvés au chômage pour une longue durée;

2^o des travailleurs et des familles qui, après avoir bénéficié d'un statut privilégié, comme par exemple le personnel d'ambassade, se trouvent sans droit lorsque, parfois de longues années plus tard, ce statut leur est retiré; cette situation est relativement rare mais elle peut être rapprochée de la situation précédente;

3^o des ressortissants d'États membres de l'Union européenne, venus en vertu du droit de libre circulation, qui se voient refuser un titre de résident pour le motif qu'ils n'exercent pas une activité leur procurant des ressources suffisantes ou qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes;

4^o des travailleurs entrés d'une façon régulière, en possession d'un titre de séjour à durée limitée, avec l'espoir de pouvoir obtenir une carte de séjour après avoir trouvé du travail, et qui sont restés au-delà de la limite de validité de leur autorisation de séjour; leur frère, leur cousin, un parent avaient bien réussi, il y a quelques années, à obtenir une telle régularisation, ils croyaient donc pouvoir y arriver à leur tour, mais se sont vu refuser toute régularisation;

5^o des travailleurs ou des couples, entrés clandestinement: leur but était de travailler dans un pays où on leur avait dit qu'on pouvait trouver un emploi. Ils ont parfois été trompés par des employeurs potentiels ou des trafiquants de main-d'œuvre. Les moyens choisis pour pénétrer sur le territoire étaient frauduleux, mais ils en ont été le plus souvent les premières victimes: ils ont souvent payé très cher des faux papiers ou des transports; ceux qui réussissent à travailler au noir doivent travailler très dur pour des salaires de misère, sans pouvoir défendre leurs droits puisqu'ils sont clandestins;

6^o des étudiants venus faire des études avec l'intention de repartir dans leur pays après avoir obtenu un diplôme, mais qui ont changé d'avis après avoir eu un emploi ou noué des liens affectifs avec une personne établie dans le pays; ils avaient l'espoir de faire régulariser leur séjour, compte tenu de leur niveau de qualification, mais ont vu leur demande rejetée;

De drie categorieën van gezinsleden die gekomen zijn om zich bij een wettig verblijvende vreemdeling of een ingezetene van het land te vervoegen, of die met die persoon samenwonen

7° de gehuwden of verloofden die zich bij hun in een regelmatige situatie verkerende partner komen voegen en ervan uitgaan dat ze door hun huwelijk een verblijfsvergunning zullen krijgen welke hun echter om diverse redenen werd geweigerd;

8° kinderen die zich buiten de procedure voor gezinshereniging bij hun gezin komen voegen omdat de administratie indertijd de aanvraag van hun ouders heeft verworpen (onvoldoende bestaansmiddelen of huisvesting). Zij hebben (vaak met vrucht) onderwijs gevolgd in het land waar ze zijn opgegroeid, maar op het ogenblik dat ze meerderjarig worden, wordt hun verblijfsvergunning geweigerd;

9° buitenlandse ouders van kinderen die de nationaliteit hebben van het land waar ze verblijven of er wettelijk toe gerechtigd zijn in dat land te verblijven;

De twee categorieën van uitgeprocedeerde asielzoekers

10° asielzoekers die niet kunnen bewijzen dat ze persoonlijk werden bedreigd, ondanks het feit dat ze in gevaar zijn wegens hun etnische afkomst en/of hun godsdienstige gezindheid, hun politieke opinies of nog hun weigering om culturele tradities te aanvaarden die hun vrije keuze inzake huwelijk of hun fysieke integriteit in het gedrang brengen. De status van vluchteling is hun geweigerd op grond van een beperkende uitlegging van het Verdrag van Genève;

11° asielzoekers die gevlucht zijn voor de oorlog of de natuurrampen in hun land en wier aanvraag werd afgewezen omdat ze als economische migranten worden beschouwd;

De vier categorieën van vreemdelingen aan wie om individuele redenen een verblijfsvergunning werd geweigerd

12° vreemdelingen die verzocht worden het grondgebied te verlaten of bij hun binnenkomst worden teruggedreven om redenen die verband houden met de openbare orde, de gezondheid of de openbare veiligheid of omdat hun naam, soms zonder enige reden, is vermeld in een lijst van het SIS-bestand (Schengen);

13° vreemdelingen tegen wie maatregelen van terugwijzing of uitzetting zijn genomen krachtens welke de toegang tot het grondgebied hun wordt geweigerd gedurende tien jaar nadat ze de gevangenis hebben verlaten; soms werden ze veroordeeld wegens ernstige misdrijven of misdaden, maar in sommige gevallen werden ze opgesloten wegens minder ern-

Les trois catégories de membres de famille venus pour rejoindre un étranger régulièrement installé ou un national, ou vivant avec lui

7° des conjoints ou fiancés venus rejoindre leur compagnon (ou compagne) en situation régulière, en croyant que leur mariage leur permettrait d'obtenir un titre de séjour; pour diverses raisons, celui-ci leur a été refusé;

8° des enfants venus rejoindre leur famille, en dehors de la procédure de regroupement familial parce que l'administration avait à l'époque rejeté la demande de leurs parents (ressources ou logement insuffisant). Ils ont achevé et souvent réussi leur scolarité dans le pays où ils ont grandi, mais on leur refuse un titre de séjour lorsqu'ils atteignent leur majorité;

9° des parents étrangers d'enfants ayant la nationalité de l'État de résidence ou légalement autorisés à y résider;

Les deux catégories de demandeurs d'asile déboutés

10° des demandeurs d'asile qui ne peuvent pas prouver qu'ils sont personnellement menacés, bien qu'ils soient en danger à cause de leur appartenance ethnique et/ou religieuse, leurs opinions politiques ou encore leur refus d'accepter des traditions culturelles mettant en danger leur liberté matrimoniale ou leur intégrité physique. Le statut de réfugié leur a été refusé en vertu d'une interprétation restrictive de la Convention de Genève;

11° des demandeurs d'asile qui ont fui la guerre ou les cataclysmes qui ravagent leur pays, qu'on a débouté de leur demande parce qu'on les considère comme des immigrants économiques;

Les quatre catégories d'étrangers à qui un titre de séjour est refusé pour des motifs individuels

12° des étrangers qui sont invités à quitter le territoire ou refoulés à l'entrée pour motif d'ordre public, de santé ou de sécurité publique ou parce que leur nom figure, parfois sans aucune motivation, sur une liste du fichier SIS (Schengen);

13° des étrangers qui sont sous le coup d'une mesure de renvoi ou d'expulsion leur interdisant l'accès au territoire pendant dix ans après leur sortie de prison; ils ont été parfois condamnés pour des délits graves ou des crimes, mais, dans certains cas, ce sont des faits relativement moins graves qui leur ont valu une incarcération. Parmi ces personnes, beau-

stige feiten. Veel van die personen zijn in België geboren of zijn er heel jong binnengekomen, onder de hoede van hun ouders;

14^o vreemdelingen die voordien een onbeperkt verblijfsrecht in België genoten maar die dat recht na hun vertrek verloren hebben en bij hun terugkomst niet langer aan de voorwaarden voldoen;

15^o familieleden die hetzelfde lot ondergaan als vreemdelingen die tot de drie vorige categorieën behoren, hoewel ze geenszins verantwoordelijk zijn voor de feiten die hebben geleid tot de beslissingen van verwijdering van of verbod op toegang tot het grondgebied;

Naast die vijftien situaties zijn er tevens bijzondere omstandigheden die geen specifieke nieuwe situaties of bijkomende categorieën zijn, maar die het probleem een bijzondere dimensie geven.

Het gaat om:

- de gezondheidstoestand;
- de duur van het verblijf in het land, welke meestal verband houdt met de duur van de procedure tot toelating in het land;
- de beroepsarbeid en de gepresteerde diensten;
- familiale banden en de inburgering in de plaatselijke samenleving;
- het ontbreken van banden met de samenleving van oorsprong.

Volgens een onderzoek dat enkele jaren geleden is uitgevoerd aan de *Université Libre de Bruxelles*(1) zijn de personen van vreemde oorsprong die in een illegale situatie verkeren doorgaans werkzaam in zes sectoren:

1. horecasector en toerisme;
2. land- en tuinbouw;
3. confectie en textiel;
4. bouw en renovatie;
5. (industriële of huishoudelijke) schoonmaak;
6. prostitutie.

Die groepering kan verklaard worden door verschillende factoren, waarvan het streven naar hoge winst op korte termijn het punt van overeenkomst is:

- de meedogenloze internationale concurrentie (sectoren 2 en 3);
- de moeilijkheden die een sector ondervindt om zich te mechaniseren (sector 2);
- de discontinuïteit van de productie, seizoenarbeid (1, 2, 4).

(1) Renée Dedecker en Lofti Slimane, *Immigration clandestine. Mécanismes et logique de dispersion socioprofessionnelle*, ULB, OIM review, 1993.

coup sont nées en Belgique ou y sont arrivées très jeunes, sous l'autorité de leurs parents;

14^o des étrangers qui jouissaient auparavant d'un droit de séjour illimité en Belgique, mais qui ont perdu ce droit après leur départ, et ne remplissent pas les conditions lors de leur retour;

15^o des membres de la famille des étrangers de trois catégories précédentes, dont le sort leur est lié, bien qu'ils ne portent aucune responsabilité dans les faits ayant entraîné les décisions d'éloignement ou d'interdiction du territoire;

En dehors de ces quinze situations, on peut aussi rencontrer des situations particulières qui ne constituent pas de nouvelles situations spécifiques ou des catégories supplémentaires, mais ajoutent une dimension particulière au problème.

Il s'agit de:

- l'état de santé;
- la durée du séjour dans les pays liée le plus souvent à la durée de la procédure d'admission dans le pays;
- le travail professionnel et les services rendus;
- les liens familiaux et l'insertion dans la société locale;
- l'absence de liens avec la société d'origine.

D'après une recherche menée il y a quelques années au sein de l'Université libre de Bruxelles(1), les personnes d'origine étrangère en situation irrégulière se retrouvent généralement dans six secteurs d'activités:

1. secteur horeca et touristique;
2. agri- et horticulture;
3. confection et textiles;
4. construction et rénovation;
5. nettoyage (industriel ou domestique);
6. prostitution.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce regroupement, dont le point commun est la recherche de gains rapides et élevés:

- l'âpreté de la concurrence internationale (secteurs 2 et 3);
- les difficultés rencontrées par un secteur pour se mécaniser (secteur 2);
- discontinuité de la production, travail saisonnier (1, 2, 4).

(1) Renée Dedecker et Lofti Slimane, *Immigration clandestine. Mécanismes et logique de dispersion socioprofessionnelle* (ULB, OIM review, 1993).

Een «illegaal» bevindt zich steeds in een zwakke rechtspositie, wat hem enerzijds uitsluit van de bescherming van het recht op arbeid en van de voordelen van de sociale zekerheid en anderzijds zowel voor de Staat (fiscaal verlies, minder inkomsten voor de sociale zekerheid, dualisering van de arbeid ...) als voor de ondernemingen (verstoorde evenwicht van de voorwaarden inzake mededinging) economische en sociale kosten met zich brengt.

4. Eerstekrachtlijn van dit voorstel: deregularisatie

Economische, sociale en milieu-ontregeling; kritieke toestand van de status van vluchteling en gebrekkige opvang; nieuwe migratiestromen en een toename van de illegaliteit. Die driedelige realiteit zet de groenen ertoe aan niet alleen opnieuw de nadruk te leggen op de maatregelen betreffende het handelsbeleid en het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking die zij altijd al hebben voorgesteld, maar tevens maatregelen te introduceren op binnenlands vlak. Die bestaan onder meer in een tijdelijke regularisatieprocedure voor personen van vreemde oorsprong die zich illegaal op het Belgische grondgebied bevinden.

Bijgaand voorstel is de concrete invulling van een door Ecolo in 1994 ingenomen standpunt en is in ruime mate ingegeven door het door de Nationale beweging voor de regularisering van mensen zonder papieren en voor vluchtelingen uitgewerkte concept. Wij hebben de lessen willen trekken uit het recent in Frankrijk opgezette experiment inzake regularisatie en het leek ons nutteloos, zelfs contra-productief, een aanpak uit te werken aan de hand van criteria die al te zeer van de persoonlijke toestand van de aanvrager afhangen. De voorgestelde procedure is tijdelijk en alomvattend.

Eerste casus: de principiële regularisatie van een aantal toestanden. Dat beginsel berust op de duidelijke en realistische vereiste dat de samenhang moet worden hersteld tussen de werking van de instellingen enerzijds en de principes op grond waarvan die instellingen bestaan anderzijds. Zo kan men twee soorten situaties onderscheiden.

De eerste is die van de vreemdeling die een procedure heeft opgestart ter verkrijging van het recht om in België te verblijven en daarbij het slachtoffer is van de traagheid van de ambtelijke en gerechtelijke molens. Het is onaanvaardbaar dat een door de Belgische Staat ingestelde procedure, die voorziet in een voorlopig verblijf, uiteindelijk meer dan 3 jaar aansleept. Ongeacht of het daarbij gaat om een asielprocedure, een procedure tot gezinshereniging of om uitstel van bevelen om het grondgebied te verlaten,

Le «clandestin» est toujours dans une situation d'infra-droit qui, d'une part, le prive de toute protection du droit au travail et des bénéfices de la sécurité sociale, et, d'autre part, engendre des coûts économiques et sociaux pour l'État (manque à gagner fiscal, moindres rentrées dans les caisses de la sécurité sociale, dualisation du monde du travail...) comme pour les entreprises (distorsions des conditions de concurrence).

4. Premier axe de la présente proposition: la régularisation

Dérégulation économique, sociale et écologique; crise du statut de réfugié et de l'accueil; reprise de l'immigration et accroissement de la clandestinité. Ces trois ordres de réalités incitent les écologistes non seulement à réinsister sur les mesures de politique commerciale et de politique de coopération au développement qu'ils proposent depuis toujours, mais aussi à mettre en avant des mesures intérieures consistant notamment en une procédure temporaire de régularisation de personnes d'origine étrangère en situation illégale sur le territoire de la Belgique.

Concrétisant une prise de position d'Écolo en 1994, la proposition ci-jointe s'inspire largement du concept élaboré par le mouvement national pour la régularisation des sans-papiers et les réfugiés. Nous avons voulu tirer les enseignements de la récente expérience de régularisation française et il nous a semblé vain, voire contre-productif, de développer une approche par critères relevant trop de la situation personnelle du demandeur. La procédure proposée est temporaire et globale.

Le premier volet: le principe de la régularisation de certaines situations. Il repose sur l'exigence lucide et réaliste d'une cohérence à restaurer entre le fonctionnement des institutions et les principes au nom desquels elles existent. On peut ainsi répertorier deux catégories de situations.

La première vise celle où l'étranger, engagé dans une procédure d'obtention du droit de séjour en Belgique, est victime des lenteurs administratives et judiciaires. Il n'est pas acceptable qu'une procédure organisée par l'État belge, prévoyant un séjour provisoire, dure finalement plus de 3 ans. Au-delà d'une telle durée, qu'il s'agisse d'une procédure d'asile, de regroupement familial ou de prorogations d'ordres de quitter le territoire, il doit y avoir un droit légal à la régularisation. Ceci vaut tant pour les procédures

moet na een dergelijke termijn een wettelijk recht op regularisatie gelden. Zulks geldt zowel voor de nog lopende als voor de afgeronde procedures die ten minste 3 jaar hebben aangesleept.

De tweede situatie is die van (illegaal in het land verblijvende) vreemdelingen, ouders van minderjarige kinderen aan wie vanaf de geboorte of vóór ze meerderjarig werden de Belgische nationaliteit werd verleend. Het beginsel van de ondeelbaarheid van het gezin is sinds lang in het Belgisch recht verankerd. Op grond van dat beginsel heeft de wetgever in 1980 het recht op gezinshereniging erkend, wat ook de nationaliteit of de status is van de vreemdeling die de aanvraag indient. Op grond van datzelfde beginsel moet het recht op regularisatie van het verblijf gelden voor vreemdelingen-ouders van Belgische kinderen. Men kan zich moeilijk voorstellen dat de wetgever, in zijn streven om het kind te beschermen, dat kind de Belgische nationaliteit zou verlenen (om te voorkomen dat het staatloos wordt of om te garanderen dat het beter in de Belgische samenleving wordt geïntegreerd) en tegelijkertijd datzelfde kind zou beletten een normaal gezinsleven bij zijn ouders te leiden door hen het verblijfsrecht te weigeren.

De tweede casus voorziet in een specifieke lineaire en niet-gepersonaliseerde regularisatiemaatregel voor vreemdelingen die, te rekenen van een uiterste datum, ten minste vijf jaar in België verblijven. Het bewijs daarvan kunnen zij door alle mogelijke middelen leveren: huurovereenkomsten, facturen, briefwisseling, foto's, getuigschrift van een agent van de gemeentepolitie, officiële documenten, getuigenissen, ...

Om een en ander te evalueren wordt voorzien in de oprichting van een commissie ad hoc, met de mogelijkheid in beroep te gaan bij betwisting. Ook hier gaat het om een recht op regularisatie. De uiterste datum die wij voorstellen zal moeten worden vastgesteld op grond van het — liefst zo nabij mogelijke — tijdstip waarop ons voorstel in het Parlement zal worden besproken. Die datum is een sleutelgegeven omdat hij voorkomt dat personen van vreemde oorsprong worden «aangezogen» naar ons land om er ook hun kans te wagen. De aanwezigheid in België tijdens de periode vóór die uiterste datum en niet op het tijdstip waarop de regularisatie-procedure geopend zal worden, zal daarbij doorslaggevend zijn.

De derde casus slaat op alle vreemdelingen die niet onder de specifieke voorwaarden van de overige casussen vallen. Zij moeten het recht hebben op een onderzoek van hun regularisatieaanvraag; de voorwaarden voor een dergelijk onderzoek en de waarborgen waarmee het wordt omringd zullen daarbij worden geoptimaliseerd. Daartoe moeten de volgende garanties worden ingebouwd:

— elke regularisatie-aanvraag is ontvankelijk, ook als ze wordt ingediend door een vreemdeling die

encore en cours que pour celles qui sont achevées, pour autant qu'elles aient duré au moins 3 ans.

La seconde catégorie vise la situation des parents étrangers (en situation illégale) d'enfants mineurs d'âge qui se sont vu attribuer la nationalité belge à leur naissance ou au cours de leur minorité. Le principe de l'unité familiale est consacré depuis longtemps en droit belge. C'est au nom de ce principe que le législateur a reconnu en 1980 le droit au regroupement familial, quels que soient la nationalité ou le statut économique de l'étranger demandeur. C'est au nom de ce même principe que s'impose le droit à la régularisation du séjour en faveur des parents étrangers d'enfants belges. On ne peut comprendre que le législateur ait voulu, dans un souci de protection de l'enfant, lui attribuer la nationalité belge (pour lui éviter d'apatridie ou lui assurer une meilleure intégration dans la société belge) et que, simultanément, il l'empêche de mener une vie familiale normale auprès de ses parents en leur refusant le droit au séjour.

Le deuxième volet prévoit une mesure ponctuelle de régularisation linéaire et non personnalisée pour les étrangers se trouvant en Belgique depuis au moins 5 ans par rapport à une date-limite. La preuve est apportée par tous les moyens possibles: bail locatif, facture, correspondance, photographie, attestation d'un policier communal, document officiel, témoignages, ...

Pour l'évaluer, il est prévu d'instituer une commission ad hoc, avec possibilité de recours en cas de contestation. Il s'agit ici aussi d'un droit à la régularisation. La date-limite que nous proposons devra être fixée en fonction du moment, le plus proche possible, où notre proposition sera débattue au Parlement. Cette date constitue un élément-clé dans la mesure où elle évite tout «effet d'appel» de personnes d'origine étrangère susceptibles de gagner notre pays pour y tenter leur chance elles aussi. C'est au cours de la période précédant cette date-limite et non au moment où la procédure de régularisation sera ouverte que la présence en Belgique sera déterminante.

Le troisième volet vise tous les étrangers qui ne tombent pas dans les conditions spécifiques prévues par les autres volets. Ceux-ci doivent avoir un droit à l'examen de leur demande de régularisation dans un cadre où seront améliorées les conditions et les garanties d'un tel examen. Les garanties suivantes doivent être prévues à cet effet:

— recevabilité de toute demande de régularisation, même de celle qui est introduite par un étranger

illegaal in ons land verblijft (recht op het onderzoek van de vanop het Belgisch grondgebied ingediende aanvraag);

— de regularisatie-aanvraag moet worden onderzocht door een commissie van advies (de Commissie van advies voor de vreemdelingen), waarin de wet reeds voorziet om de minister van advies te dienen over de beslissingen omtrent vreemdelingen; als de minister of zijn gemachtigde afwijkt van het advies van de commissie moet hij die afwijking met redenen omkleden;

— er wordt een bepaalde termijn vastgesteld waarbinnen de beslissingen moeten worden genomen.

5. Tweede krachtlijn van ons voorstel: een nieuwe wettelijke regeling voor bijkomende bescherming

De indieners van dit voorstel stellen tevens voor bij wet een nieuwe tijdelijke beschermingsregeling in te stellen, die op grond van collectieve criteria wordt toegekend. Die regeling is van toepassing op personen die hun land ontvluchten uit angst te worden vervolgd zonder voldoende beschermd te zijn door het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Het gaat er hierbij om te voorzien in een recht op bijkomende bescherming. Wordt de tijdelijke regeling langer dan drie jaar verlengd, dan geldt — conform de eerste casus van het voorstel — een recht op regularisatie.

Zo verklaarde de heer Jean Cornil, adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding in oktober 1996, «dat het van wezenlijk belang is ons wettelijk instrumentarium met betrekking tot de bescherming van in de zin van het Verdrag van Genève met vervolging bedreigde personen, aan te vullen met een humanitaire regeling voor vreemdelingen die, gelet op de toestand in hun land van oorsprong of om persoonsgebonden redenen, rechtvaardigen dat wij een aantal verplichtingen jegens hen nakomen. Zo vind ik het uitermate shockerend dat de asielaanvraag van een aantal Liberiaanse, Somalische of Soedanese onderdanen niet-ontvankelijk werd verklaard, terwijl de commissaris-generaal voor de vluchtelingen erkent dat terugkeer van die asielzoekers hun leven of ten minste hun veiligheid in gevaar kan brengen. In België verkommeren ze dan, zonder enig project, verkeren ze in een onaanvaardbare precaire administratieve toestand, zonder recht op arbeid en, in veel gevallen, zonder enig recht op sociale hulp(1)». (vert.)

Verwijzen we nog naar «Migranten en vluchtelingen in ons midden», de Verklaring van de Belgische bisschoppen over het Verdrag van Genève van 1951.

(1) Toespraak tijdens het symposium «*Repenser la politique migratoire*», op 17 en 18 oktober 1996.

en situation illégale de séjour (droit à l'examen de la demande introduite depuis le territoire belge);

— examen de la demande de régularisation par une commission d'avis (la Commission consultative des étrangers), déjà prévue dans la loi pour donner des avis au ministre sur des décisions concernant les étrangers; obligation de motivation du ministre ou de son délégué s'il s'écarte de l'avis de la commission;

— délai de rigueur pour rendre les décisions.

5. Second axe de notre proposition: un nouveau statut légal de protection complémentaire

Les auteurs de la présente proposition proposent également d'instaurer par la loi un nouveau statut de protection temporaire accordé sur base de critères collectifs. Il concerne des personnes fuyant leur pays par crainte d'une persécution sans être suffisamment protégées par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Il s'agit ici de prévoir un droit à une protection complémentaire. Si le statut temporaire se prolonge au-delà de 3 ans, il y a un droit à la régularisation, conformément au premier volet de la proposition.

Ainsi, en octobre 1996, M. Jean Cornil, directeur-adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, déclarait «qu'il est essentiel de compléter notre dispositif légal sur la protection des personnes menacées de persécutions au sens de la Convention de Genève par la création d'un statut humanitaire pour des étrangers qui, du fait de la situation dans leur pays d'origine, ou pour des raisons liées à leur état personnel, justifient des obligations à leur égard. Je trouve extrêmement choquant la situation de ces ressortissants libériens, somaliens, ou soudanais dont la demande d'asile a été jugée irrecevable alors que le commissaire général aux réfugiés reconnaît que le retour de ces demandeurs d'asile menacerait leur vie ou du moins leur sécurité. Ils végètent alors en Belgique, sans projet, dans une précarité administrative intolérable, sans droit au travail et, dans beaucoup de cas, sans droit à l'aide sociale(1).

Citons encore la Déclaration des évêques de Belgique «Migrants et réfugiés parmi nous» à propos de la Convention de Genève de 1951: «elle doit être appli-

(1) Intervention au colloque «*Repenser la politique migratoire*», organisé les 17 et 18 octobre 1996.

Daarin stellen zij dat het voormelde Verdrag zonder enige beperkende interpretatie moet worden toegepast. Oordeelt men dat het niet kan worden toegepast, bijvoorbeeld in het geval van vreemdelingen voor wie terugkeer naar hun land nochtans een reëel gevaar kan inhouden, dan moet het zo worden geregeld dat die vreemdelingen, in het raam van een passende bescherming, toch legaal in ons land kunnen verblijven. (...) Wanneer het onmogelijk blijkt een maatregel tot verwijdering van het grondgebied uit te voeren, moet aan de betrokkene een verblijfsvergunning worden toegekend.

Het Verdrag van Genève omschrijft alleen minimale beschermingsregels, eigenlijk een kleinste gemene deler die voor de hele wereld kan gelden. Men kan dus geredelijk aannemen dat die regels in West-Europa veeleer in minimale dan wel in maximale steun zullen voorzien.

Hoewel de politieke omstandigheden — in weerwil van wat voorafgaat en van onomstootbare historische gegevens⁽¹⁾ — het onmogelijk maken het Verdrag van Genève extensief te interpreteren, nemen wij daar nota van en stellen vast dat een van de beperkingen van dat Verdrag erin bestaat dat het situaties van collectieve aard die bevolkingen ertoe aanzetten te migreren, juridisch buiten beschouwing laat: oorlogen, zware politieke onlusten, economische crisissen, milieu- of natuurrampen⁽²⁾.

Zo moet, volgens de vaak aanvaarde interpretatie van het Verdrag van Genève, elke asielzoeker die asiel wil krijgen, aantonen dat zijn persoonlijke fysieke integriteit werd aangetast of zijn vrijheid werd beknot, of dat daartoe kennelijke risico's bestonden, om de status van vluchteling toegekend te krijgen. De situatie van ex-Joegoslavië heeft reeds geleid tot de invoering van een tijdelijke «B-status» om de toevloed van asielzoekers aan te kunnen. Op dat vlak delen wij het standpunt van diverse internationale instanties of prominenten, zoals mevrouw Sadako Ogata, Hoog Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties en pleiten wij voor de instelling van een nieuwe collectieve status, die met die situaties rekening houdt.

Op gevallen waarin verschijnselen van acute, conjunctuurgebonden politieke, sociaal-econo-

quée sans interprétation restrictive. Lorsqu'il est estimé qu'elle ne peut être appliquée, dans le cas d'étrangers pour lesquels cependant le retour au pays peut constituer un danger réel, des dispositions doivent être prises pour que ces étrangers puissent bénéficier d'un séjour légal dans le cadre d'une protection appropriée (...). Lorsqu'il apparaît impossible d'exécuter une mesure d'éloignement du territoire, la personne concernée doit pouvoir bénéficier d'un titre de séjour».

La Convention de Genève ne définit que des règles minimales de protection, un plus petit commun dénominateur valable pour le monde entier. L'on pourrait donc s'attendre à ce qu'en Europe occidentale, ces règles déterminent des planchers plutôt que des plafonds d'aide.

Si les conditions politiques semblent interdire, en dépit des considérations qui précèdent et de données historiques incontestables⁽¹⁾, la systématisation d'une interprétation extensive de la Convention de Genève, nous en prenons acte et notons comme une des limites de cette Convention qu'elle ne prend pas juridiquement en compte les situations d'ordre collectif qui poussent des populations à migrer: guerres, troubles politiques graves, catastrophes naturelles, économiques ou écologiques⁽²⁾.

Ainsi, d'après l'interprétation couramment acceptée de la Convention de Genève, chaque demandeur d'asile qui souhaite en bénéficier doit justifier des atteintes (ou des risques avérés d'atteintes) personnelles à son intégrité physique ou à sa liberté pour se voir reconnaître le statut de réfugié. La situation de l'ex-Yougoslavie a déjà provoqué la mise en place d'un «statut B» temporaire pour répondre à l'afflux de demandeurs d'asile. Rejoignant ici les positions de diverses instances ou personnalités internationales telle Mme Sadako Ogata, haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, nous proposons la création d'un nouveau statut collectif, qui prenne en compte ces situations.

Dans des cas où des phénomènes de crise politique, écologique ou socio-économique aiguë s'ajoutent de

(1) Zo werden in 1956 duizenden Hongaren in België opgevangen; zij hoefden daarvoor zelfs geen individuele asielaanvraag in te dienen: zij werden op collectieve basis erkend.

(2) Er zij op gewezen dat de Conventie van de OAE (1969) wél rekening houdt met dergelijke verschijnselen: zij breidt het begrip «vluchteling» uit tot «iedere persoon die zijn land ontvlucht als gevolg van een aanval, van een vreemde bezetting, van buitenlandse overheersing of van gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren».

(1) Par exemple, en 1956, des milliers de Hongrois ont été accueillis en Belgique sans même qu'une demande d'asile individuelle leur soit nécessaire: ils furent reconnus sur base collective.

(2) Notons que la Convention de l'OUA (1969), elle, intègre de tels phénomènes: elle élargit la notion de réfugié à «toute personne qui fuit son pays du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public».

misce of milieucrisissen zich enten op de structurele «moeizame ontwikkeling» moet een dringende en massale respons komen.

Door die humanitaire regeling wettelijk te onderbouwen, zou ons land naar billijke verhouding kunnen bijdragen tot een oplossing van het probleem van bannelingen die uit hun regio van oorsprong verjaagd worden door toestanden die hen niet individueel bedreigen, maar hen collectief in levensgevaar brengen.

Op die regeling zouden personen of groepen aanspraak kunnen maken die collectief bedreigd worden door toestanden voortvloeiend uit uitermate ernstige omstandigheden die gelieerd zijn aan de politiek (burgeroorlogen, etnische zuiveringen, ...), de economie (hongersnood, ...) of het milieu (natuurrampen, overstromingen, aardbevingen, droogte, ...) en waarbij alleen humanitaire hulp van de internationale gemeenschap of van NGO's de noden ter plaatse onmogelijk voldoende kan lenigen. Het verschil tussen die humanitaire regeling en de status «Verdrag van Genève» zou voornamelijk zijn dat de humanitaire regeling tijdelijk geldt.

Er zij op gewezen dat men niet zal beletten dat personen (of hun kinderen) die jarenlang ontheemd zijn, na verloop van tijd met de Belgische samenleving nauwe banden aanhalen op affectief, cultureel, en zelfs op economisch vlak die een vraag tot definitieve vestiging rechtvaardigen: na afloop van de periode waarvoor de tijdelijke regeling zal gelden, zullen ze de mogelijkheid krijgen om — vooral in het geval waarbij de oorzaak van hun verbanning niet verdwenen is — een aanvraag tot een verblijf van onbeperkte duur in België in te dienen.

Die tijdelijke beschermingsregeling loopt voor degenen die ze hebben verkregen, hoegenaamd niet vooruit op de mogelijkheid om de status «Verdrag van Genève» (recht op een verblijf van onbeperkte duur) aan te vragen. Zo kan men perfect behoren tot een groep die collectief wordt bedreigd, en terzelfder tijd zelf in zijn persoonlijke fysieke integriteit worden aangetast (denken we bijvoorbeeld aan de deserteurs uit het Bosnische leger enkele jaren geleden).

De lijst van landen of regio's waarvan de onderdanen al dan niet aanspraak zouden kunnen maken op die tijdelijke beschermingsregeling zou kunnen worden opgesteld aan de hand van voorstellen die worden voorgelegd door een speciaal daartoe opgerichte commissie. Die zou zijn samengesteld uit parlementariërs, vertegenwoordigers van de regering, asielzoekers en niet-gouvernementele organisaties (het Rode Kruis, de Internationale Vereniging voor de mensenrechten, Amnesty International, het Internationaal Waarnemingscentrum van gevangenen, ...).

Voor elk land zal een — geregeld bijgestelde — evaluatiefiche worden bijgehouden die aangeeft hoe de toestand er evolueert. Daarop moet alle informatie

façon conjoncturelle au «mal-développement» structurel, des réponses urgentes et massives d'imposent.

En instaurant par la loi ce statut humanitaire, notre pays pourrait prendre sa juste part à la solution du problème de l'exil de personnes chassées de leur région d'origine par des phénomènes qui ne les menacent pas individuellement, mais les mettent collectivement en danger de mort.

Ce statut humanitaire serait ouvert à des personnes ou groupes menacés collectivement par des phénomènes liés à des circonstances politiques (guerres civiles, purifications ethniques...), économiques (famines...) ou environnementales (catastrophes naturelles, inondations, tremblements de terre, sécheresse...) particulièrement graves (dont l'impact serait impossible à atténuer suffisamment sur place par la seule action humanitaire de la Communauté internationale ou des ONG). Ce statut humanitaire se distinguerait du statut «Convention de Genève» essentiellement par son caractère temporaire.

Notons que l'on n'empêchera pas que des personnes déplacées pendant plusieurs années (ou leurs enfants) finissent par établir avec la société belge des liens étroits, affectifs, culturels, voire économiques fondant une demande d'installation définitive: au terme de la période pour laquelle le statut temporaire aura été attribué, elles auront la possibilité d'introduire une demande de séjour illimité en Belgique (surtout dans le cas où la cause de leur exil n'a pas disparu).

Ce statut de protection temporaire ne préjugera en rien de la possibilité pour ceux qui en bénéficieront de demander le statut «Convention de Genève» (droit de séjour illimité). On peut très bien faire partie d'un groupe menacé collectivement tout en étant soi-même, individuellement, mis en cause dans son intégrité physique personnelle (pensons par exemple aux déserteurs de l'armée bosniaque il y a quelques années).

La liste des pays ou régions dont les ressortissants pourraient ou ne pourraient plus bénéficier de ce statut de protection temporaire ferait l'objet de propositions soumises par une commission *ad hoc* de parlementaires, de représentants du gouvernement, de demandeurs d'asile et d'organisations non gouvernementales (Croix-Rouge, Fédération internationale des droits de l'homme, Amnesty International, Observatoire international des prisons...).

Pour chaque pays, une fiche d'évaluation évolutive sera régulièrement actualisée. Elle devra contenir toutes les informations permettant de déterminer si,

vermeld staan aan de hand waarvan het mogelijk is vast te stellen of de onderdanen van het in aanmerking genomen land collectief al dan niet nog langer rechtmatig nood hebben aan een tijdelijke bescherming in de zin van de voorgestelde aanvullende regeling.

6. Conclusies

Tal van personen die inzake verblijf en werk oncontroleerbaar en ongecontroleerd zijn, zijn administratief onbestaande. De indieners van dit voorstel zijn van mening dat die situatie voor een zo groot mogelijk aantal personen moet worden weggewerkt. Ook moet men in de toekomst voorkomen dat men illegale toestanden in de hand werkt. Het lijkt ons onrealistisch en gevaarlijk de uitbuiting waaraan hun illegaliteit hen blootstelt, te laten voortduren; het lijkt ons te getuigen van onverantwoordelijk gedrag doembeelden over een heuse invasie te laten verspreiden: aangezien men de strekking ervan niet tot haar objectieve proporties kan herleiden, vormt die beeldvorming één van de voornaamste ideologische voedingsbodems voor extreem rechts.

Op sociaal vlak zal het voorstel voor een uitzonderlijke regularisatieprocedure en voor de invoering van een wettelijke en collectieve regeling van tijdelijke bescherming tal van positieve effecten vertonen:

- een aanzienlijke groep mensen zonder papieren treedt naar buiten en op die manier krijgen die mensen als gesprekspartner een gezicht. Met die mensen kan opnieuw de dialoog worden aangegaan en kan overleg plaatsvinden, wat het mogelijk maakt hen wederom onder het sociaal en minderheden-beleid te laten vallen;

- aangezien de betrokkenen legaal in ons land mogen verblijven, hebben zij opnieuw toegang tot de reguliere medische hulpverlening, wat dan weer een positief effect op de volksgezondheid heeft;

- het legaal verblijf van de betrokkenen zet hen ertoe aan intenser aan het sociaal-economische leven deel te nemen. Voor het beleid dat wij voorstellen moeten uiteraard budgettaire middelen worden vrijgemaakt, maar uiteindelijk zal een en ander ook (belasting)inkomsten kunnen genereren en tot besparingen (vermindering van de bedragen besteed aan het beleid inzake detentie en gedwongen repatriëring) leiden;

- een versterking van de openbare orde door de regularisatie van vreemdelingen die hier illegaal verblijven. Ook wordt het risico op criminogeen gedrag beperkt.

Deze voorstellen worden omstandiger toegelicht in de artikelsgewijze bespreking en in de als bijlage bij dit wetsvoorstel gevoegde overzichtstabel, opgesteld door de Nationale beweging voor de regularisering van mensen zonder papieren en voor vluchtelingen.

collectivement, les ressortissants du pays considéré ont, ont encore ou n'ont plus légitimement besoin d'une protection temporaire au sens du statut complémentaire proposé.

6. Conclusions

Pour les auteurs de la présente proposition, il faut faire sortir de leur inexistence administrative le plus grand nombre possible de personnes incontrôlables et incontrôlées quant à leur séjour et à leur travail. De même, il faut cesser à l'avenir de produire de la clandestinité. Il nous paraît irréaliste et dangereux de laisser se poursuivre l'exploitation à laquelle leur clandestinité les expose; il nous paraît irresponsable de laisser se développer les fantasmes d'invasion qui constituent, vu l'impossibilité d'en objectiver la teneur, l'un des principaux carburants idéologiques de l'extrême-droite.

Sur le plan social, la proposition d'une procédure exceptionnelle de régularisation et de création d'un statut légal et collectif de protection temporaire aura plusieurs retombées positives:

- un groupe important de sans-papiers sortent de l'ombre et redeviennent ainsi des interlocuteurs visibles. On peut rétablir le dialogue et la concertation avec ces personnes, ce qui permet de les inclure à nouveau dans la politique des minorités et la politique sociale;

- pouvant séjourner légalement dans notre pays, les intéressés ont à nouveau accès aux soins de santé réguliers, ce qui a des retombées positives sur la santé publique.

- le séjour légal des intéressés les pousse à participer davantage à la vie socio-économique. Si la politique que nous proposons a un coût budgétaire, il pourra aussi en résulter des rentrées (fiscales) et des économies (réduction des sommes consacrées à la politique de détention et de rapatriement forcé);

- l'ordre public se trouve renforcé par la régularisation d'étrangers en séjour illégal. Le risque de comportent criminogène est limité;

Ces propositions sont davantage explicitées dans le commentaire des articles et dans le tableau synoptique élaboré par le mouvement national pour la régularisation des sans-papiers et les réfugiés, annexé à la présente proposition de loi.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Bedoeling van dit wetsvoorstel is :

— enkele bepalingen te wijzigen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, hierna «de wet van 1980» genoemd;

— wijzigingen aan te brengen in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

— de wet van 1980 aan te vullen met een specifieke regularisatiemaatregel.

A. Wijziging van sommige bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

Artikel 2

Vóór hij zich op Belgisch grondgebied vestigt, moet elke vreemdeling hiervoor in principe toestemming hebben gekregen. Dit voorstel wil deze algemene regel niet wijzigen. Bedoeling is onder meer het recht op toegang tot regularisatie van het verblijf te erkennen, wat betekent dat de regels die gelden voor andere aanvragen inzake verblijf, ook voor dit soort aanvragen moeten worden toegepast. De regels die van toepassing zijn op de individuele regularisatieprocedure dienen dus nader te worden omschreven. Met dat doel wordt artikel 9 van de wet gewijzigd. Er wordt voorgesteld deze bepaling in twee paragrafen onder te brengen : in de eerste paragraaf blijven de drie huidige leden behouden, de tweede paragraaf betreft de in te voeren procedure.

Recht op toegang tot de individuele regularisatieprocedure

De eerste wijziging wordt aangebracht in § 1, derde lid, van de bepaling. De bedoeling is dat elke vreemdeling die illegaal in ons land verblijft, een regularisatieaanvraag kan indienen. Iedereen heeft immers het recht zijn situatie te laten onderzoeken in het kader van een individuele regularisatieprocedure.

Aldus wordt vermeden dat de huidige regel wordt toegepast, waarbij de betrokkene wordt teruggestuurd naar zijn land van oorsprong om daar zijn aanvraag in te dienen. In het geval van een uitgeprocedeerde asielzoeker zou deze eis in het kader van een regularisatieprocedure absurd en zelfs onrechtmatig lijken. De procedure moet dan ook toegankelijk zijn voor ieder die kan bewijzen dat hij minstens zes maanden op Belgisch grondgebied verblijft.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

La présente proposition a pour objet :

— de modifier certaines dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ci-après dénommée «loi de 80»;

— d'apporter des modifications à la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale;

— de compléter la loi de 1980 par une mesure de régularisation ponctuelle.

A. Modifications de certaines dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

Article 2

La présente proposition n'entend pas modifier la règle générale de l'autorisation préalable au séjour que tout étranger est, en principe, tenu d'obtenir avant de venir s'installer sur le territoire belge. Elle a pour objet, entre autres, de reconnaître un droit d'accès à la régularisation de son séjour ce qui signifie que la demande soit traitée conformément aux règles d'usage applicables aux autres demandes en matière de séjour. Il s'agit donc de préciser les règles qui devront s'appliquer à la procédure de régularisation individuelle. Tel est l'objet de la modification apportée à l'article 9 de la loi. Il est proposé de diviser la disposition en deux paragraphes, le premier reprenant les trois alinéas actuels et le second visant la procédure à mettre en place.

Le droit d'accéder à une procédure de régularisation individuelle

La première modification est apportée au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la disposition. Elle a pour objet de permettre à tout étranger en situation illégale d'introduire une demande de régularisation. Elle trouve sa justification dans le droit, pour toute personne, de faire examiner sa situation dans le cadre d'une procédure de régularisation individuelle.

La modification proposée entend éviter l'application de la règle actuelle qui consiste à renvoyer l'intéressé dans son pays d'origine pour qu'il introduise sa demande. Cette exigence dans le cadre d'une procédure de régularisation apparaîtrait absurde et même abusive lorsque la demande émane d'un demandeur d'asile débouté. Aussi, l'accès de la procédure est-il prévu pour toute personne qui peut prouver sa présence sur le territoire belge depuis plus de six mois.

De invoering van een billijke procedure die de rechten van de verdediging respecteert

Met de procedure voorgesteld in paragraaf 2, kunnen de elementaire rechten van de verdediging en de regels van een goede rechtsgang (waarborgen tegen willekeur) worden nageleefd:

— eerbied voor het recht op een individueel onderzoek van de aanvraag. Dat betekent dat iedere regularisatieaanvraag ontvankelijk is en onderzocht moet worden, ook als ze ingediend wordt door een vreemdeling die illegaal in ons land verblijft;

— de onafhankelijkheid van het onderzoek is gewaarborgd omdat de regularisatieaanvraag nu onderzocht moet worden door de Commissie van advies voor vreemdelingen die de minister van advies dient. Wanneer de minister van dit advies afwijkt, moet hij die afwijking met redenen omkleeden;

— de invoering van termijnen waarin de beslissing moet worden genomen.

Het beroep op de Commissie van advies voor vreemdelingen zal ongetwijfeld bijdragen tot een coherent, doorzichtig en onafhankelijk beleid inzake verblijfsregularisatie.

Samenhang

De Commissie van advies voor vreemdelingen bestond reeds onder het oude stelsel van 1952. De werking van deze commissie is nu geregeld bij artikel 32 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

De commissie brengt advies uit over uitzettings- en terugwijzingsmaatregelen die tegen vreemdelingen worden genomen.

Een bijkomende bevoegdheid inzake regularisatie sluit aan bij deze eerste opdracht. In feite is het een vorm van uitbreiding van de huidige bevoegdheden van de commissie.

Doorzichtigheid

De afgelopen 30 jaar heeft de commissie reeds een groot aantal uitspraken gedaan inzake gezinshereniging, vestigingsaanvragen, bevelen om het grondgebied te verlaten aan onderdanen van de Europese Gemeenschap die er niet in geslaagd zijn binnen drie maanden werk te vinden, en inzake terugwijzing en uitzetting. Een nieuwe, toegankelijke en ruim bekende rechtspraak inzake regularisatie van vreemdelingen zou hier tot stand kunnen komen.

La mise en place d'une procédure équitable et respectueuse des droits de la défense

La procédure proposée au paragraphe 2 tend à se conformer aux droits élémentaires de la défense et aux règles d'une bonne justice (garanties contre l'arbitraire):

— respect du droit à un examen individuel de la demande: cela signifie que toute demande de régularisation, même celle qui est introduite par un étranger en séjour illégal, doit être reçue et examinée;

— garantie d'indépendance lors de l'examen de la demande de régularisation par le passage obligé de la demande devant la Commission consultative des étrangers. Celle-ci est chargée de donner un avis au ministre qui, s'il s'en écarte, doit motiver sa décision;

— mise en place de délais pour rendre la décision.

Le recours à la Commission consultative des étrangers présente des avantages certains en faveur d'une politique cohérente, transparente et indépendante en matière de régularisation de séjour.

Cohérence

La Commission consultative des étrangers est une vieille institution qui existait déjà sous l'ancien régime de 1952. Elle est aujourd'hui organisée à l'article 32 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et a pour mission de donner un avis à propos des mesures d'expulsion et de renvoi prises à l'encontre des étrangers.

Lui reconnaître une compétence en matière de régularisation ne l'écarterait pas vraiment de ses premières missions.

On peut même y voir une sorte d'extension de ses compétences actuelles.

Transparence

La commission consultative fonctionne depuis plus de 30 ans et a déjà une jurisprudence importante en matière de regroupement familial, de demande d'établissement, d'ordre de quitter le territoire pour les ressortissants communautaires qui n'ont pas pu trouver un travail dans les trois mois et en matière de renvoi et d'expulsion. Elle pourrait ainsi forger une nouvelle jurisprudence accessible et connue en matière de régularisation des étrangers.

Onafhankelijkheid

De samenstelling van de driekoppige commissie waarborgt haar onafhankelijkheid: er is een magistraat, een vertegenwoordiger van de orde van advocaten en een vertegenwoordiger van de representatieve organisaties. De commissie staat los van de administratie en kan zo het nodige tegenwicht vormen voor de discretionaire macht van de minister.

Termijnen

Om de klippen van de discretionaire macht en de logge administratie te omzeilen, wil de voorgestelde procedure termijnen invoeren. De minister moet binnen drie maanden een beslissing nemen, zoniet valt de beslissing uit in het voordeel van de vreemdeling. Deze regeling getuigt van een goede rechtsgang: al te vaak heeft de administratie, wanneer ze niet gebonden is door een termijn, er maanden en soms zelfs jaren over gedaan om tot een uitspraak te komen — met alle dramatische gevolgen van dien op menselijk vlak.

Beslissingsbevoegdheid

De Commissie van advies voor vreemdelingen behoort een zekere macht te verkrijgen, anders kan ze niet het nodige tegenwicht vormen voor de discretionaire macht van de minister. Daarom moet de minister, wanneer hij een beslissing neemt die afwijkt van het advies van de commissie, deze afwijking met redenen omkleeden.

Deze verplichting geldt in dit soort zaken normaal gezien altijd, maar het voorstel wil de vreemdeling extra beschermen, precies omdat er zoveel op het spel staat: de verwijdering van een vreemdeling die erg lang in België heeft verbleven. Controle op machtsmisbruik is in een rechtsstaat broodnodig, en daar wordt hier nogmaals aan herinnerd.

Artikel 3

Hier wordt voorgesteld in de wet een artikel 9bis in te voegen dat, als aanvulling op het Verdrag van Genève, zou voorzien in een beschermingsregeling voor personen die hun land ontvluchten uit angst voor vervolging. De teksten van het Verdrag van Genève worden door de Europese landen in de regel op een beperkende manier geïnterpreteerd. De zaak Semira Adamu is hiervan een treffend voorbeeld, en zo zijn er nog. Bij een enge interpretatie van het Verdrag van Genève wordt het risico van mishandeling voor vrouwen niet erkend, en dan is er ook geen internationale bescherming. Overal ter wereld worden de grondrechten van vrouwen nog altijd geschonden:

Indépendance

La composition de la commission consultative est une garantie de son indépendance puisqu'elle est composée de trois membres: un magistrat, un représentant de l'ordre des avocats et un représentant des associations. Elle est indépendante de l'administration et l'une de ses fonctions est d'ailleurs de faire contrepoids au caractère discrétionnaire du pouvoir du ministre.

Délais

La procédure proposée entend fixer des délais afin d'éviter les pièges du pouvoir discrétionnaire et de la lenteur administrative. Il est prévu que le ministre doive rendre sa décision dans les trois mois, à défaut de quoi, elle sera réputée favorable. C'est là une règle de bonne justice. Il est arrivé trop souvent que d'administration, lorsqu'elle n'est pas liée par un délai, prenne de longs mois si pas des années avant de se prononcer, engendrant des situations dramatiques sur le plan humain.

Pouvoir de décision

Il est prévu de donner un certain pouvoir à la Commission consultative des étrangers, à défaut de quoi elle n'aurait pas le poids suffisant pour compenser le pouvoir discrétionnaire du ministre. Aussi, est-il proposé de lier le ministre lorsqu'il prend une décision qui s'écarte de l'avis de la commission consultative. Dans cette hypothèse, il est tenu de motiver son avis.

Bien que cette obligation soit générale en la matière, la proposition entend protéger tout particulièrement l'étranger dans ce domaine compte tenu de l'enjeu de la décision: l'éloignement d'un étranger qui a séjourné un très long moment en Belgique. C'est une manière de rappeler la nécessité des contrôles sur l'abus de pouvoir dans un État de droit.

Article 3

Il est proposé d'ajouter un article 9bis à la loi en vue d'y prévoir le statut de protection complémentaire à la Convention de Genève pour les personnes fuyant leur pays par crainte d'une persécution. Il est de règle dans les pays européens d'interpréter de manière restrictive les textes de la Convention de Genève. L'affaire Semira Adamu en est un exemple et il n'est pas le seul. Il n'a pas été accordé de protection internationale parce qu'une interprétation restrictive de la Convention de Genève ne reconnaît pas les risques de maltraitances faites aux femmes. Partout dans le monde, des femmes sont encore atteintes dans leurs droits fondamentaux: excisions, viols, exploitation

genitale verminking, verkrachting, seksuele uitbuiting, geweld, gedwongen huwelijken, persoonlijk statuut, enz.

België is een van de 181 landen die in 1995 in Peking zonder enig voorbehoud het actieprogramma van de UNO ondertekend hebben. Het heeft zich ertoe verbonden de rechten van de vrouw te doen respecteren als fundamenteel onderdeel van alle mensenrechten, en zou de schending van deze rechten tegengaan.

Het gebeurt ook vaak dat mensen hun land ontvluchten wegens een oorlog of een natuurramp. Het Verdrag van Genève houdt geen rekening met dit soort situaties, maar deze mensen hebben natuurlijk het recht elders een toevluchtsoord te zoeken. Vandaar ook het voorstel een recht op bijkomende bescherming in te voeren, en meer bepaald een tijdelijke collectieve bescherming. De status die eruit voortvloeit is verlengbaar zolang de toestand in het land van oorsprong dit vereist. De algemene situatie in het land van oorsprong bepaalt hier of men de persoon al dan niet kan terugwijzen naar zijn land.

De beoogde procedure is complex omdat de vreemdeling de mogelijkheid moet krijgen een asielprocedure te voeren bij de officiële instanties, en over een aantal andere rechten moet beschikken, terwijl hij in principe toch maar een bepaalde tijd op Belgisch grondgebied mag verblijven. Deze bijzondere omstandigheden zijn te verklaren door het bijzondere karakter van de bescherming die hier geboden wordt. Bovendien spelen hier ook allerlei internationale verplichtingen, zoals het nagaan van de bevoegdheid van België ten aanzien van de Overeenkomst van Dublin.

De voorgestelde procedure is gebaseerd op het systeem van de voorafgaande machtigingen tot verblijf. Zelfs als deze regeling maar tijdelijk is, gaat het wel degelijk om een aanvraag om in België te mogen verblijven. De minister neemt de beslissing, maar de aanvraag wordt behandeld door een onafhankelijk orgaan, wat in principe willekeur uitsluit.

Dit onafhankelijke orgaan zou, gezien het bijzondere karakter van de aanvraag, de Commissie van advies voor vreemdelingen zijn, voor de gelegenheid uitgebreid met een vierde lid, het UNHCR. Dit orgaan kan meer informatie verschaffen over de politieke, economische en culturele toestand in het land van oorsprong. Desgewenst kan de Commissie van advies voor vreemdelingen in de loop van het geding ook op andere experts een beroep doen.

Artikel 4

Dit voorstel voegt een 5^o toe aan artikel 10 van de wet, dat bepaalt volgens welke procedure men van rechtswege kan worden toegelaten tot een verblijf. Vermeld zijn reeds:

1^o de procedures die vallen onder de internationale verbintenissen die België heeft ondertekend;

sexuele, violences, mariage forcé, statut personnel, etc.

La Belgique est l'un des 181 pays qui ont signé, sans réserve, la Plate-forme d'actions onusienne de Pékin en 1995, s'engageant par là à faire respecter les droits des femmes comme partie intégrante et indivisible de tous les droits humains et à lutter contre leur violation.

D'autre part, dans de nombreux autres cas, les gens fuient leur pays parce qu'il est en guerre ou parce qu'une catastrophe naturelle s'est abattue sur lui. Ces cas ne sont pas repris dans la Convention de Genève et ces personnes ont pourtant le droit de chercher refuge ailleurs. Aussi est-il proposé de prévoir un droit à une protection complémentaire. C'est une décision de protection collective à caractère temporaire qui s'impose. Le statut qui en découle est prorogeable aussi longtemps que la situation dans le pays d'origine l'exige. Le critère qui doit être retenu est celui de l'impossibilité de renvoyer la personne dans son pays d'origine étant donné la situation générale.

La procédure envisagée est complexe parce qu'elle doit reconnaître à l'étranger la possibilité de poursuivre une procédure d'asile devant les instances officielles, ainsi qu'un certain nombre d'autres droits tout en sachant qu'il n'est en principe pas autorisé à rester sur le sol belge que pour une durée déterminée. Ces contraintes sont inhérentes au statut particulier de la protection qu'il s'agit de reconnaître et sont en outre biaisées par diverses obligations internationales comme celles de la vérification de la compétence de la Belgique au regard de la Convention de Dublin.

La procédure proposée se fonde sur le système des autorisations préalables de séjour. Même si c'est à titre temporaire, il s'agit bien d'une demande d'être autorisé à demeurer en Belgique. La décision appartient au ministre, mais la demande est traitée par un organe indépendant. C'est là un principe qui garantit contre l'arbitraire.

Compte tenu de la spécificité de la demande, il est proposé de confier cette mission à la Commission consultative des étrangers élargie dans ce cas à un quatrième membre, en l'espèce le HCR. Cet organisme pourra apporter la lumière sur la situation du pays d'origine dans les questions politiques, économiques et culturelles. La Commission consultative des étrangers peut requérir, si elle le désire, l'avis d'autres experts en cours de procédure.

Article 4

Cette proposition insère un 5^o à l'article 10 de la loi. L'article 10 de la loi est le siège de la procédure d'admission de plein droit au séjour. Y sont déjà visées:

1^o les procédures liées aux obligations internationales que la Belgique a signées;

2° de procedure voor de vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen;

3° de procedure voor de vrouw die Belgische is van geboorte maar die haar nationaliteit verloren heeft door haar huwelijk met een vreemdeling;

4° de procedure van gezinshereniging.

Het toegevoegde 5° betreft de vreemdelingen aan wie toegestaan is het grondgebied binnen te komen, maar voor wie de administratie nog geen beslissing genomen heeft. Bij het nemen van beslissingen moet de administratie redelijke termijnen respecteren. Een termijn van meer dan drie jaar is manifest onredelijk, of het nu gaat om een asielaanvraag, een aanvraag tot gezinshereniging of nog om herhaald uitstel van bevelen om het grondgebied te verlaten.

In dit geval heeft de vreemdeling recht op regularisatie: hij is «onverwijderbaar» geworden. Dit recht betekent dat de vreemdeling van rechtswege is toegelaten tot het verblijf.

Het voorstel voegt nog een 6° toe aan artikel 10 betreffende vreemdelingen die van rechtswege toegelaten zijn tot het verblijf. Bedoeling is rekening te houden met illegale ouders van kinderen die Belg zijn van bij de geboorte of die Belg geworden zijn tijdens hun minderjarigheid. Dit voorstel is ingegeven door het principe van de ondeelbaarheid van het gezin, een principe dat vaak voorkomt in het vreemdelingenrecht, en dat zijn eerste concrete weerslag vindt in het recht op gezinshereniging dat de wet van 1980 aan elke vreemdeling toekent, ongeacht zijn nationaliteit of zijn economische situatie. Omdat hun kinderen Belgen zijn, zijn deze vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven «onuitzetbaar».

Artikel 5

Met deze bepaling wordt het tijdelijk verblijf, geregeld in artikel 9bis, beperkt tot zes maanden. De collectieve bescherming ingesteld in artikel 9bis is per definitie tijdelijk. Een verblijf van zes maanden lijkt een correcte termijn. Indien de toestand in het land van oorsprong zulks vereist, kan het verblijf worden verlengd, telkens opnieuw met zes maanden.

Artikel 6

Dit voorstel bepaalt dat de Commissie van advies voor vreemdelingen moet worden geraadpleegd telkens wanneer er betwisting is bij een weigering tot regularisatie uitgesproken in het kader van de regularisatieprocedures bepaald in artikel 10, eerste lid, 1° en 5°.

Nu bepaalt de wet dat het advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen moet worden inge-

2° la procédure reconnue à l'étranger qui est dans les conditions pour acquérir la nationalité belge;

3° la procédure prévue pour la femme belge de naissance qui a perdu sa nationalité à la suite de son mariage avec un étranger;

4° la procédure de regroupement familial.

Il est ajouté un 5° en faveur des étrangers qui ont été autorisés à entrer sur le territoire et à l'égard desquels l'administration n'a pas encore pris de décision. L'administration est tenue de prendre ses décisions dans des délais raisonnables. On peut estimer que le délai est manifestement déraisonnable lorsqu'il dépasse une période de 3 ans, quelle que soit la demande en examen: une demande d'asile ou de regroupement familial ou encore des prorogations multiples d'ordres de quitter le territoire.

Dans cette hypothèse, l'étranger a un droit à la régularisation. Il est devenu «inéloignable». Ce droit doit se traduire par une admission de plein droit au séjour.

La proposition insère également à l'article 10 un 6° relatif à l'admission au séjour de plein droit des étrangers. Il s'agit de prendre en compte la situation des parents illégaux d'enfants belges à la naissance ou devenus belges pendant leur minorité. Cette proposition repose sur le principe de l'unité familiale que l'on retrouve en de nombreux points du droit des étrangers. Il trouve son expression première dans le droit au regroupement familial que la loi de 80 reconnaît à tout étranger, quels que soient sa nationalité ou son statut économique. Parce qu'ils sont parents d'enfants belges, ces étrangers en situation irrégulière sont «inexpulsables» du Royaume.

Article 5

Cette disposition a pour objet de limiter le séjour temporaire prévu à l'article 9bis à six mois. La protection collective instituée à l'article 9bis est par définition une protection temporaire. Il semble correct de fixer le séjour à six mois, la période de protection devant être prolongée si la situation l'exige dans le pays. Il est proposé de prévoir des prolongations de séjour de six mois en six mois.

Article 6

Cette proposition organise le recours obligatoire à l'avis de la Commission consultative des étrangers si l'on conteste un refus de régularisation prononcé dans le cadre des procédures de régularisation prévues par l'article 10, alinéa 1^{er}, 1° et 5°.

Actuellement, la loi prévoit le recours à l'avis de la Commission consultative des étrangers lorsque

wonnen wanneer de administratie een negatieve beslissing neemt aangaande een aanvraag om van rechtswege te worden toegelaten tot het verblijf.

Dezelfde waarborgen moeten uiteraard bestaan voor de nieuwe procedures aangaande toelating tot het verblijf van rechtswege, regularisatie voor een precair verblijfd van meer dan drie jaar of specifieke regularisatie voor een verblijf van meer dan vijf jaar. De vreemdeling moet een vordering tot herziening van negatieve beslissingen kunnen indienen, en de Commissie van advies voor vreemdelingen moet een advies uitbrengen.

B. Collectieveregularisatie tot aanvulling van de wet van 1980 voor vreemdelingen die illegaal in ons land verblijven en die zich reeds meer dan vijf jaar op Belgisch grondgebied bevinden

Artikel 7

Dit artikel behandelt de uitzonderlijke regularisatie van vreemdelingen die illegaal in ons land verblijven en die zich reeds meer dan vijf jaar op Belgisch grondgebied bevinden.

Menselijk gezien is repatriëring van personen die reeds lange jaren op ons grondgebied verblijven, onmogelijk. Men kan niet aanvaarden dat ze in de illegaliteit verkommeren, maar men kan ze ook niet *manu militari* naar hun land van oorsprong terugsturen. Een klare en realistische kijk op het maatschappelijk beleid impliceert dat men rekening houdt met de structurele problemen die met clandestiniteit gepaard gaan: scheefgetrokken concurrentie, problemen voor de volksgezondheid en criminaliteit.

Het lijkt ons dan ook mogelijk, naar analogie van experimenten in andere Europese landen, een specifieke regularisatiemaatregel voor te stellen, die in ieder geval zou getuigen van respect voor de mensenrechten.

De duur van het verblijf op Belgisch grondgebied is vastgesteld op vijf jaar. Deze termijn wordt ook in andere gevallen gehanteerd om de toekenning van een gunstiger statuut aan de vreemdeling te rechtvaardigen, onder andere bij een vestigingsaanvraag of wanneer men onbeperkte toegang tot de arbeidsmarkt wil verkrijgen met arbeidsvergunning A (na vijf jaar continu verblijf op Belgisch grondgebied).

Het recht op regularisatie na continu verblijf van minstens vijf jaar op Belgisch grondgebied vindt een wettelijke grondslag in artikel 10, eerste lid, 1^o, van de wet van 15 december 1980, dat bepaalt dat de vreemdeling wiens recht op verblijf erkend is in een wet of in een koninklijk besluit, van rechtswege is toegelaten tot een verblijf.

l'administration prend une décision négative à propos d'une demande d'autorisation de plein droit au séjour.

Les nouvelles procédures visant l'admission de plein droit au séjour, la régularisation pour séjour précaire de plus de 3 ans ou la régularisation ponctuelle pour séjour de plus de 5 ans, doivent logiquement être soumises aux mêmes garanties. Il est prévu que l'étranger puisse introduire un recours en révision contre les décisions négatives et que l'avis de la Commission consultative des étrangers soit requis.

B. Régularisation collective complétant la loi de 1980 en faveur des étrangers en situation illégale se trouvant depuis cinq ans au moins sur le territoire belge

Article 7

Cet article a pour objet la régularisation exceptionnelle des étrangers en situation illégale qui se trouvent sur le territoire belge depuis plus de cinq ans.

L'idée est de considérer que sur le plan humain, il est impossible de rapatrier des personnes qui séjournent depuis de longues années sur le territoire. On ne peut accepter de les maintenir dans l'illégalité comme on ne peut accepter de les renvoyer dans leur pays *manu militari*. Sur le plan de la gestion de la société, les problèmes de distorsion de concurrence, de santé publique et de criminalité associés à la clandestinité sont à prendre en considération structurellement dans un esprit lucide et pragmatique.

En se référant aux expériences des autres pays européens, il nous semble possible et en tous les cas, respectueux sur le plan des droits humains, de proposer une mesure de régularisation ponctuelle.

La durée de résidence sur le sol belge est fixée à cinq ans. C'est un délai que l'on retrouve dans d'autres matières pour justifier l'octroi d'un statut plus favorable pour l'étranger. C'est le délai fixé pour demander l'établissement ou l'accès illimité au marché du travail via l'obtention du permis de travail A (après cinq années de résidence continue sur le territoire belge).

Sur le plan légal, le droit à être régularisé pour séjour prolongé de 5 ans au moins sur le territoire trouve son fondement à l'article 10, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980 qui prévoit l'admission de plein droit au séjour pour l'étranger dont le droit est reconnu dans une loi ou un arrêté royal.

Omdat het hier om een specifieke maatregel gaat, zal er een commissie *ad hoc* aangesteld worden. Deze commissie zal de aanvragen onderzoeken en de verblijfssituatie nagaan.

C. Wijziging van artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

Artikel 8

Dit voorstel zou nutteloos zijn indien de vreemdelingen die hun situatie willen regulariseren of die een beroep willen doen op de aanvullende regeling op het Verdrag van Genève, geen toegang hadden tot een minimum aan materieel comfort. Het is dan ook de bedoeling artikel 57, § 2, van de organieke wet op de OCMW's te wijzigen en de illegalen toegang te verlenen tot maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg.

Wij willen hier trouwens nogmaals wijzen op de malaise die de huidige tekst van deze bepaling veroorzaakt. De hoven en rechtbanken die zich moeten uitspreken in dit soort zaken, grijpen terug naar algemene rechtsbeginselen en naar internationale verbintenissen om, *contra legem*, te besluiten dat de betrokkenen recht hebben op sociale bijstand. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten erkent in artikel 11 dat eenieder recht heeft «op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen behoorlijke voeding, kleding en huisvesting en op steeds betere levensomstandigheden». Volgens deze bepaling maakt een minimale materiële zekerheid deel uit van de bescherming van het privé- en het gezinsleven van elk individu, dus ook van de migrant. Volgens een aantal vooraanstaande auteurs heeft deze bepaling van internationaal recht weliswaar geen rechtstreekse gevolgen, maar is de stand-still-bepaling op zich reeds voldoende om een Staat te verbieden een situatie te creëren die minder gunstig is dan vóór de bekrachtiging en de inwerkingtreding van het Verdrag in de interne rechtsorde van deze Staat.

Men moet het dan ook eens zijn met Paul Martens⁽¹⁾, wanneer hij stelt dat alle beperkingen die het recht op sociale bijstand sinds 1981 (het jaar van inwerkingtreding van het Verdrag), heeft ondergaan, strijdig zijn met het beginsel omschreven in artikel 11 van het Verdrag.

Op grond van nog andere bepalingen, namelijk de artikelen 6 (recht op een eerlijke behandeling) en 13

La mesure étant ponctuelle, il est prévu de mettre en place une commission *ad hoc* chargée d'examiner les demandes et de vérifier la condition de résidence.

C. Modification de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale

Article 8

La présente proposition n'aurait aucune signification si les étrangers candidats à la régularisation ou au statut complémentaire de la Convention de Genève ne pouvaient avoir un accès à un minimum de confort matériel. Aussi, est-il proposé de modifier l'article 57, § 2, de la loi organique des CPAS et de permettre aux illégaux d'avoir accès à l'aide sociale et aux soins de santé.

Nous tenons d'ailleurs à souligner le malaise que cette disposition suscite dans son libellé actuel. Les cours et tribunaux appelés à se prononcer sur la question font appel aux principes généraux de droit et aux engagements internationaux pour conclure, *contra legem*, au droit des intéressés à l'aide sociale. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît en son article 11 que toute personne a le droit «à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». Cette disposition inclut la sécurité matérielle minimale dans la protection de la vie personnelle et familiale de tout individu, y compris donc des migrants. Selon d'éminents auteurs, à défaut de reconnaître un effet direct à cette disposition de droit international, la clause stand still est en soi suffisante pour interdire à un État de créer une situation moins favorable que celle qui existait lors de la ratification du Pacte et de son entrée en vigueur dans l'ordre juridique interne de l'État.

Par conséquent, il faut admettre avec Paul Martens⁽¹⁾ que toutes les limitations qui ont été apportées au droit à l'aide sociale depuis 1981 (année de l'entrée en vigueur du Pacte) sont contraires au principe énoncé à l'article 11 du Pacte.

C'est sur d'autres dispositions, les articles 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif)

(1) Martens, Paul, «L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution», *Revue belge de Droit constitutionnel*, 1995, blz. 18 e.v.

(1) Martens, Paul, «L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution», *Revue belge de droit constitutionnel*, 1995, p. 18 et suivantes.

(recht op daadwerkelijke rechtshulp) van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, heeft de arbeidsrechtbank van Brussel(1) sociale bijstand toegekend aan een kandidaat-vluchteling en haar drie minderjarige kinderen, ondanks het feit dat ze illegaal in het land verbleven. Deze beslissing staat haaks op de uiterst beperkende wijzigingen ingevoerd in 1996, die bepalen dat afgewezen kandidaat-vluchtelingen en illegale vreemdelingen geen sociale bijstand meer kunnen ontvangen.

De gedeeltelijke ongeldigverklaring door het Arbitragehof enkele maanden geleden gaat in dezelfde richting. Het Hof was van oordeel dat in geval van beroep (bij de Raad van State bijvoorbeeld, tegen de beslissing tot bevel het grondgebied te verlaten of de niet-erkenning van de status van vluchteling), de betrokkenen in menswaardige omstandigheden moesten kunnen leven zolang het beroep aanhangig was, met andere woorden dat ze hulp moesten krijgen van het OCMW.

Eddy BOUTMANS.
Pierre JONCKHEER.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt gewijzigd als volgt.

1^o in het derde lid van dit artikel, waarvan de huidige tekst § 1 zal vormen, worden de woorden «of wanneer hij sinds zes maanden illegaal in het land verblijft» ingevoegd tussen de woorden «buitengewone omstandigheden» en de woorden «kan die machting»;

2^o Hetzelfde artikel wordt aangevuld met een § 2, luidende:

«§ 2. De minister of zijn gemachtigde is bevoegd om een beslissing te nemen nadat hij het advies heeft gehoord dat de Commissie van advies voor vreemdelingen overeenkomstig artikel 32 van deze wet verleend heeft.

(1) Arbeidsrechtbank, 12 maart 1997, JJD, nr. 166, 1997, blz. 282.

de la Convention européenne des droits de l'homme que le tribunal du travail de Bruxelles(1) s'est fondé pour octroyer une aide sociale à une candidate réfugiée et à ses trois enfants mineurs d'âge, malgré l'irrégularité de leur séjour. Cette décision va à l'encontre des modifications extrêmement restrictives introduites en 1996, selon lesquelles les candidats réfugiés déboutés et les étrangers illégaux ne peuvent plus percevoir d'aide sociale.

C'est le sens de l'annulation partielle prononcée par la Cour d'arbitrage il y a quelques mois à peine. La Cour a considéré que tant qu'un recours existait (au Conseil d'État par exemple contre la décision d'ordre de quitter le territoire ou la non-reconnaissance de la qualité de réfugié), il fallait permettre aux intéressés de vivre conformément à la dignité humaine c'est-à-dire de recevoir l'aide du CPAS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers sont apportées les modifications suivantes:

1^o à l'alinéa 3 de cet article, dont le texte actuel formera le § 1^{er}, les mots «ou lorsqu'il y séjourne illégalement depuis six mois» sont insérés entre les mots «circonstances exceptionnelles» et les mots «cette autorisation»;

2^o Le même article est complété par un § 2, libellé comme suit:

«§ 2. Il appartient au ministre ou à son délégué de prendre la décision après avoir entendu l'avis de la Commission consultative des étrangers rendu conformément à l'article 32 de la présente loi.

(1) Tribunal du travail, 12 mars 1997, JJD, n° 166, 1997, p. 282.

De aanvrager moet worden gehoord of op z'n minst opgeroepen. Hij kan zelf verschijnen of zich laten vertegenwoordigen door een persoon van zijn keuze.

Er mag geen enkele maatregel van fysieke dwang worden uitgeoefend jegens de persoon die een aanvraag heeft ingediend om tot het verblijf gemachtigd te worden.

Alleen de minister kan beslissingen nemen die afwijken van het advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.

De beslissingen van de minister of van zijn gemachtigde moeten worden genomen binnen drie maanden te rekenen van het ogenblik waarop de aanvraag om tot het verblijf te worden gemachtigd is ingediend, zoniet worden deze beslissingen geacht ten voordele van de aanvrager te zijn.»

Art. 3

In dezelfde wet wordt een artikel 9bis ingevoegd, luidende:

«Art. 9bis. — § 1. Gemachtigd om in België te verblijven is de vreemdeling die zijn land ontvlucht is om uitzonderlijke redenen en/of om te ontsnappen aan een onmenselijke en vernederende behandeling waartegen zijn eigen Staat hem niet kon beschermen.

§ 2. Die machtiging kan worden aangevraagd bij de burgemeester van de plaats waar de vreemdeling verblijft, die ze overzendt aan de bevoegde minister. In dat geval wordt de machtiging afgegeven in België.

De Commissie van advies voor vreemdelingen, zoals opgericht bij artikel 32, uitgebreid met een vertegenwoordiger van het Hoog commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, is belast met de behandeling van de aanvraag en met het verlenen van advies aan de minister.

De aanvrager wordt gehoord of moet op z'n minst worden opgeroepen. Hij kan zelf verschijnen of zich laten vertegenwoordigen door een persoon van zijn keuze.

Tijdens het onderzoek van de aanvraag mag er geen enkele maatregel van fysieke dwang worden uitgeoefend tegen de aanvrager.

Alleen de minister kan beslissingen nemen die afwijken van het advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.

De beslissingen van de minister of van zijn gemachtigde moeten worden genomen binnen drie maanden te rekenen van het ogenblik waarop de aanvraag om te worden gemachtigd tot een verblijf is ingediend, zoniet worden de beslissingen geacht ten voordele van de aanvrager te zijn.»

Le demandeur doit être entendu ou à tout le moins convoqué. Il peut se présenter personnellement ou se faire représenter par la personne de son choix.

Aucune mesure de contrainte physique ne peut être exercée contre l'intéressé qui a introduit une demande d'autorisation de séjour.

Les décisions qui s'écarterent de l'avis de la Commission consultative des étrangers ne peuvent être prises que par le ministre.

Les décisions du ministre ou de son délégué doivent intervenir dans les trois mois de l'introduction de la demande d'autorisation de séjour, à défaut de quoi elles seront réputées favorables.»

Art. 3

Un article 9bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

«Art. 9bis. — § 1^{er}. Peut être autorisé à séjourner en Belgique l'étranger qui a fui son pays pour des raisons exceptionnelles et/ou pour échapper à un traitement inhumain et dégradant contre lequel son propre État ne pouvait le protéger.

§ 2. Cette autorisation peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité où l'étranger séjourne qui la transmettra au ministre compétent. Elle sera dans ce cas délivrée en Belgique.

La Commission consultative des étrangers, telle qu'instituée à l'article 32, élargie à un représentant du Haut commissariat des Nations unies aux réfugiés, est chargée de traiter la demande et de remettre son avis au ministre.

Le demandeur est entendu ou à tout le moins, il doit être convoqué. Il peut se présenter personnellement ou se faire représenter par la personne de son choix.

Aucune mesure de contrainte physique ne peut être exercée à son encontre pendant l'examen de la demande.

Les décisions qui s'écarterent de l'avis de la Commission consultative des étrangers ne peuvent être prises que par le ministre.

Les décisions du ministre ou de son délégué doivent intervenir dans les trois mois de l'introduction de la demande d'autorisation de séjour, à défaut de quoi elles seront réputées favorables.»

Art. 4

Artikel 10, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 28 juni 1984, 6 augustus 1993 en 15 juli 1996, wordt aangevuld met een 5^o en een 6^o, luidende:

«5^o de vreemdeling die gemachtigd is om op het grondgebied te verblijven voor een periode die drie jaar kan bedragen in het kader van een rechtmatige procedure ingesteld in deze wet;

6^o de vreemdeling die ouder is van een minderjarig kind dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen bij de geboorte of tijdens de minderjarigheid.»

Art. 5

In artikel 13 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 6 mei 1993 en van 15 juli 1996, wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd:

«De machtiging tot verblijf toegekend op grond van artikel 9bis wordt afgegeven voor een periode van zes maanden, die eventueel elke zes maanden kan worden verlengd.»

Art. 6

Artikel 64 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 14 juli 1987 en 15 juli 1996, wordt aangevuld met een 9^o, luidende:

«9^o de beslissing waarbij regularisatie van het verblijf op grond van de maatregelen ingesteld in artikel 9, § 1, derde lid, en 10, 5^o, wordt geweigerd.»

Art. 7

Dezelfde wet wordt aangevuld met een artikel 96 luidende:

«Art. 96. — § 1. Met toepassing van artikel 10, eerste lid, 1^o, wordt van rechtswege toegelaten tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk de vreemdeling die voor 1 oktober 1998 ononderbroken in België verbleven heeft voor een periode van vijf jaar of meer.

Voor vreemdelingen die in België mochten verblijven voor de duur van hun studies, geldt dezelfde voorwaarde: een verblijfsduur van vijf jaar, te berekenen vanaf het ogenblik waarop hun recht op wettelijk verblijf als student een einde nam.

Bij de berekening van de termijn worden de periodes van legaal en illegaal verblijf meegeteld, ongeacht de eventuele kennisgeving van een bevel het grondgebied te verlaten tijdens deze periodes.

§ 2. Er wordt een commissie van regularisatie opgericht die belast is met het registreren van de regularisa-

Art. 4

L'article 10, alinéa 1^{er}, de la même loi, modifié par les lois des 28 juin 1984, 6 août 1993 et 15 juillet 1996, est complété par un 5^o et un 6^o, libellés comme suit:

«5^o l'étranger dont le séjour sur le territoire a été autorisé pendant une durée qui atteint 3 ans dans le cadre d'une procédure régulière organisée par la présente loi;

6^o l'étranger parent d'un enfant mineur d'âge qui s'est vu attribuer la nationalité belge à sa naissance ou pendant sa minorité.»

Art. 5

À l'article 13 de la même loi, modifié par les lois des 6 mai 1993 et 15 juillet 1996, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2:

«L'autorisation de séjour accordée sur base de l'article 9bis est délivrée pour une période de 6 mois, éventuellement prorogeable de six mois en six mois.»

Art. 6

L'article 64 de la même loi, modifié par les lois des 14 juillet 1987 et 15 juillet 1996, est complété par un 9^o, libellé comme suit:

«9^o la décision refusant la régularisation de séjour visée par les mesures organisées aux articles 9, § 1^{er}, alinéa 3, et 10, 5^o.»

Art. 7

La même loi est complétée par un article 96, rédigé comme suit:

«Art. 96. — § 1^{er}. En application de l'article 10, alinéa 1^{er}, 1^o, est de plein droit admis à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, l'étranger qui a séjourné de manière continue en Belgique pendant une période de 5 ans ou plus avant la date du 1^{er} octobre 1998.

Pour les étrangers qui ont bénéficié d'un séjour en Belgique limité à la durée des études, la condition de durée de séjour est également de 5 ans, calculés à partir de la fin du droit de l'étudiant au séjour légal.

Il est tenu compte dans le calcul du délai, des périodes de séjour légal et illégal sans incidence de la notification éventuelle d'un ordre de quitter le territoire pendant ces périodes.

§ 2. Il est institué une commission des régularisations chargée d'enregistrer les demandes de régulari-

tie-aanvragen, die nagaat of wel degelijk sprake is van een verblijf op Belgisch grondgebied en die de verblijfsvergunning afgeeft.

De commissie van regularisatie richt een speciaal bureau op waar de regularisatie-aanvragen moeten worden ingediend binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum die de commissie bepaalt.

Om procedureredenen moet de vreemdeling zijn woonplaats kiezen in België en moet elke wijziging van woonplaats bij aangetekende brief worden meegedeeld aan de commissie van regularisatie.»

Art. 8

Artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996, wordt vervangen door volgende bepaling:

«§ 2. In afwijking van § 1, kan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan de vreemdeling die niet gemachtigd is in het Rijk te verblijven en aan wie een definitief bevel om het land te verlaten betekend is, enkel de hulp toekennen die strikt noodzakelijk is om het land te verlaten.

In dit geval bestaat de maatschappelijke dienstverlening erin dat men zorgt voor een voldoende levensstandaard voor de persoon zelf en zijn gezin, wat betekent dat er voldoende voeding, kleding en huisvesting moeten zijn en dat deze personen toegang moeten krijgen tot de gezondheidszorg. De maatschappelijke dienstverlening houdt op wanneer de persoon definitief het grondgebied heeft verlaten.»

Eddy BOUTMANS.
Pierre JONCKHEER.
Vera DUA.
José DARAS.
Martine DARDENNE.

sation, de vérifier la réalité du séjour sur le territoire belge et de délivrer le titre de séjour.

Les demandes de régularisation doivent être introduites auprès d'un bureau spécialement organisé à cet effet par la commission des régularisations dans un délai de 6 mois à partir de la date qu'elle détermine.

Pour les besoins de la procédure, l'étranger doit élire domicile en Belgique et toute modification du domicile élu doit être communiquée sous pli recommandé à la commission des régularisations.»

Art. 8

L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié par la loi du 15 juillet 1996, est remplacé par la disposition suivante:

«§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, le centre public d'aide sociale peut accorder uniquement l'aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays à l'étranger qui n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié.

Dans ce cas, l'aide sociale consiste à assurer un niveau de vie suffisant pour la personne elle-même et sa famille, ce qui doit comprendre la nourriture, des vêtements et un logement suffisants ainsi que l'accès aux soins de santé. Elle prend fin lorsqu'elle a quitté définitivement le territoire.»