

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

10 AVRIL 2007

Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
M. DELPÉRIÉE

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2006-2007

10 APRIL 2007

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DELPÉRIÉE

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Ludwig Vandenhove.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Fauzaya Talhaoui, Ludwig Vandenhove.
VLD	Jeannine Leduc, Nele Lijnen, Stefaan Noreilde.
PS	Sfia Bouarfa, Jean-Marie Happart, Philippe Moureaux.
MR	Berni Collas, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Wouter Beke, Marc Van Peel.
Vlaams Belang	Yves Buysse, Nele Jansegers.
CDH	Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Christel Geerts, Flor Koninckx, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Margriet Hermans, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Jean Cornil, Joëlle Kapompolé, Olga Zrihen.
Jean-Marie Cheffert, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier.
Mia De Schamphelaere, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghé.
Anke Van dermeersch, Joris Van Hautthem, Wim Verreycken.
Christian Brotcorne, Clotilde Nyssens.

Voir :

Documents du Sénat :

3-2345 - 2006/2007 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-2345 - 2006/2007 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi à l'examen, qui relève de la procédure bicamérale facultative, est issu d'un projet de loi déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 51-2845/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 22 mars 2007, par 82 voix contre 17 et 17 abstentions.

Il a été transmis le 23 mars 2007 au Sénat, qui l'a évoqué le 10 avril 2007.

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 10 avril 2007.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. PATRICK DEWAELE, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Il y a quelques mois, plusieurs membres ont observé, lors de l'examen des projets de loi qui ont donné lieu aux lois du 15 septembre 2006, que d'autres initiatives législatives étaient nécessaires pour adapter la législation belge sur le séjour des étrangers aux impératifs du XXI^e siècle. Il a alors été annoncé que de nouvelles initiatives législatives majeures seraient prises rapidement.

Le projet à l'examen poursuit deux objectifs essentiels :

1. Il assure tout d'abord la transposition dans notre droit national de la directive européenne 2003/109 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

2. Il met, d'autre part, en œuvre la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Enfin, ce projet de loi prévoit d'autres modifications de moindre importance :

3. Ainsi, il est prévu d'adapter la loi sur les étrangers à l'article 3 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990.

Cette disposition prévoit que les frontières extérieures des pays Schengen ne peuvent en principe être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées. Si une frontière n'est pas franchie au point de passage frontalier prévu ou est franchie en dehors des heures d'ouverture fixées, une amende administrative peut être infligée. La Belgique devait encore inscrire cette règle dans son droit.

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-2845/1).

Het werd op 22 maart 2007 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 82 tegen 17 bij 17 onthoudingen.

Het werd op 23 maart 2007 overgezonden aan de Senaat en op 10 april 2007 geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 10 april 2007.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER PATRICK DEWAELE, VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Een aantal maanden geleden, tijdens de bespreking van de wetsontwerpen die leidden tot de wetten van 15 september 2006, hebben een aantal parlementsleden opgemerkt dat nog bijkomend wetgevend werk vereist was om de Belgische verblijfswetgeving aan te passen aan de noden van de 21e eeuw. Er werd toen aangekondigd dat op korte termijn nieuwe belangrijke wetgevende initiatieven zouden genomen worden.

Het voorliggende ontwerp bestaat uit twee belangrijke delen :

1. In eerste instantie regelt het de omzetting in ons nationale recht van de Europese richtlijn 2003/109 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

2. Daarnaast implementeert het de richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

Naast deze twee belangrijke aanpassingen worden ook nog een aantal kleinere wijzigingen aangebracht :

3. Zo wordt de vreemdelingenwet aangepast aan artikel 3 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990.

Deze bepaling voorziet dat de buitengrenzen van de Schengenlanden in beginsel slechts via de grensdoorlaatposten en gedurende de vastgestelde openingstijden mogen worden overschreden. Indien een grensoverschrijding niet plaatsgrijpt via de voorziene grensdoorlaatpost of plaatsgrijpt buiten de vastgestelde openingstijden dan kan een administratieve boete opgelegd worden. België diende deze regel nog in zijn recht op te nemen.

4. Un cadre précis est par ailleurs créé en matière de recours à la contrainte par le personnel de sécurité de l'Office des étrangers et des règles sont fixées concernant la possibilité de fouiller un étranger. Jusqu'à présent, l'intervention du personnel de sécurité était en effet dépourvue de tout fondement légal clair, alors qu'en l'occurrence, il s'agit pourtant d'une matière délicate.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Collas propose une situation concrète : supposons le cas d'une personne ressortissante d'un pays non membre et séjournant en Allemagne. Cette personne trouve un travail en Belgique. A quels critères précis devrait-elle répondre pour pouvoir facilement venir sur notre territoire ?

Madame Bouarfa se réjouit de la transposition des directives européennes : elles permettront de rétablir un équilibre par rapport aux discriminations qui existaient de par l'échelonnement du concept de citoyenneté. Depuis les accords de Schengen, l'on avait en effet créé une distinction entre les citoyens nationaux ou européens et les autres lorsqu'il était question de libre circulation des travailleurs de l'Union européenne. Ainsi, les personnes d'origine étrangère établies dans les pays européens depuis longtemps ne bénéficiaient pas de cette libre circulation.

La transposition des directives dont question met donc fin à cette inégalité au sein de l'Union européenne.

L'intervenante se dit toutefois assez réticente au concept « harmonisation européenne » : il sous-entend systématiquement que l'on va vers une amélioration du système législatif national, ce qui n'est pas toujours le cas. La Belgique, par exemple, est en avance sur d'autres pays en matière d'acquis sociaux et de mesures en faveur des résidents étrangers. L'harmonisation européenne peut alors aussi consister en un nivellement vers le bas par rapport aux acquis nationaux d'un pays. Il faut donc être extrêmement vigilant avec le concept d'harmonisation.

Supposons une personne établie en France ou en Allemagne depuis une longue période mais qui ne dispose pas d'un titre de séjour définitif dans ce pays, disposera-t-elle des mêmes droits dans le cadre de cette circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne ?

Le ministre souligne que l'on va clairement dans le sens d'une harmonisation européenne des différentes législations en matière d'étrangers et d'asile. Il estime que c'est une bonne chose, parce qu'il faut de plus en plus pouvoir s'exprimer d'une seule et même voix au

4. Verder wordt een duidelijk kader gecreëerd voor het gebruik van dwang door het veiligheidspersoneel van de Dienst Vreemdelingenzaken en worden regels vastgelegd inzake de fouillering van een vreemdeling. Tot op heden was immers geen heldere wettelijke basis voorzien voor het optreden van het veiligheidspersoneel terwijl het hier toch een delicate aangelegenheid betreft.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Collas schetst een concrete situatie : veronderstel dat een onderdaan van een niet-lidstaat die in Duitsland verblijft, werk vindt in België. Aan welke criteria moet die persoon precies voldoen om zich makkelijk naar ons grondgebied te kunnen begeven ?

Mevrouw Bouarfa juicht de omzetting van de Europese richtlijnen toe : op die manier kan er een evenwicht worden hersteld met betrekking tot de discriminatie die bestond door het instellen van een hiërarchie in het begrip staatsburgerschap. Sinds de akkoorden van Schengen had men immers een onderscheid ingevoerd tussen de eigen of Europese staatsburgers en de andere burgers wanneer er sprake was van vrij verkeer van werknemers van de Europese Unie. Zo konden personen van vreemde origine die reeds lang in de Europese landen gevestigd waren, dit vrije verkeer niet benutten.

De genoemde omzetting van de richtlijnen maakt bijgevolg een einde aan deze ongelijkheid binnen de Europese Unie.

Spreekster zegt evenwel nogal terughoudend te staan ten opzichte van het begrip « Europese harmonisering » : dit begrip impliceert systematisch dat men evolueert naar een verbetering van het nationaal wetgevend stelsel, hetgeen niet altijd het geval is. België bijvoorbeeld staat verder dan andere landen op het gebied van sociale verworvenheden en maatregelen ten gunste van buitenlandse verblijfhouders. De Europese harmonisering kan dan ook neerkomen op een neerwaartse gelijkschakeling ten opzichte van de nationale verworvenheden van een land. Men moet dus zeer goed opletten met het begrip harmonisering.

Veronderstel dat een persoon reeds lang in Frankrijk of Duitsland gevestigd is, maar niet over een definitieve verblijfsvergunning in dat land beschikt. Heeft die persoon dezelfde rechten in het kader van dit vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie ?

De minister wijst erop dat men duidelijk in de richting gaat van een Europese harmonisatie van de verschillende wetgevingen inzake vreemdelingen en asiel. Hij acht dit een goede zaak omdat men op het Europese niveau ook meer en meer uit één mond moet

niveau européen sur des thèmes tels que la libre circulation, le séjour et l'asile. Les adaptations apportées en 2006 à la législation sur les étrangers constituaient déjà un pas important dans cette direction. Aujourd'hui, le projet de loi à l'examen constitue une étape complémentaire importante en matière de libre circulation des ressortissants hors UE.

En outre, il n'est pas sans intérêt de préciser que la Belgique est tenue de reprendre cette directive pour la respecter intégralement. Il doit être mis fin au système en vertu duquel chaque pays détermine les éléments d'une directive qu'il souhaite reprendre ou non. Cette situation conduit à une forme de compétition malsaine entre les pays européens. Pour sa part, le ministre est dès lors favorable à une harmonisation maximale.

Un étranger non citoyen de l'Union européenne peut acquérir le statut de résident de longue durée s'il satisfait aux conditions cumulatives suivantes :

— s'il a résidé de manière légale et ininterrompue en Belgique pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé la demande du statut; dans le calcul de ce délai, il n'est pas tenu compte des périodes au cours desquelles l'étranger n'a été autorisé ou admis au séjour que pour une durée limitée ou a été titulaire d'un permis de séjour diplomatique, consulaire ou spécial. Un séjour en tant que réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire n'est pas non plus pris en ligne de compte en vertu des dispositions explicites de la directive. Par contre, un séjour en tant qu'étudiant est pris en compte pour moitié;

— s'il peut fournir la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au CPAS;

— s'il dispose d'une assurance maladie couvrant les risques en Belgique;

— s'il ne représente pas un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Il est un fait que les directives européennes ne représentent pas systématiquement un progrès. Mais dans le cas présent, ce raisonnement ne vaut pas, car la transposition des directives concernées apporte une plus-value réelle : lorsqu'une personne qui a le statut de résident de longue durée vient en Belgique, elle bénéficie systématiquement de la protection sociale belge, ce qui n'est pas négligeable. En outre, le nouveau statut représente un progrès non seulement pour les ressortissants non européens mais aussi pour les États membres européens qui pourront ainsi pourvoir plus facilement leurs emplois vacants.

kunnen spreken over vrij verkeer, verblijf en asiel. De aanpassingen aan de vreemdelingenwetgeving zoals uitgevoerd in 2006 waren reeds een belangrijke stap in die richting. Huidig wetsontwerp vormt thans een belangrijke complementaire stap inzake het vrij verkeer van de niet-EU-onderdanen.

Daarenboven is het niet onbelangrijk te verwijzen naar het feit dat België verplicht is deze richtlijn over te nemen om ze integraal te respecteren. Er moet een einde komen aan het systeem waarbij elk land bepaalt welke elementen van een richtlijn hij al dan niet wenst over te nemen : dit leidt tot een vorm van ongezonde competitie tussen de Europese landen. De minister is voor zijn part dus een voorstander van een zo ruim mogelijke harmonisatie.

Een niet-EU-burger kan de status van langdurig ingezetene verwerven als hij aan een aantal cumulatieve voorwaarden voldoet :

— hij moet gedurende vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag van de status op een legale en ononderbroken wijze in België verbleven hebben; bij de berekening van deze termijn wordt geen rekening gehouden met perioden waarin de vreemdeling slechts gemachtigd wordt of toegelaten was tot een verblijf van beperkte duur of houder was van een diplomatieke, consulaire of speciale verblijfsvergunning. Een verblijf als vluchteling of subsidiair beschermde wordt ingevolge de uitdrukkelijke bepalingen van de richtlijn evenmin in aanmerking genomen. Een verblijf als student wordt daarentegen voor 50 % in rekening gebracht;

— Hij moet bewijzen dat hij beschikt over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden en te voorkomen dat zij ten laste van het OCMW vallen;

— Hij moet beschikken over een ziektekostenverzekering die de kosten in België dekt;

— Hij vormt geen gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Europese richtlijnen betekenen inderdaad niet systematisch een vooruitgang, dat is een feit. Doch in dit geval gaat deze redenering niet op, de omzetting van deze richtlijnen heeft wel degelijk een meerwaarde : als een persoon met het statuut van langdurig ingezetene naar België komt geniet hij systematisch de Belgische sociale bescherming, dit is niet onbelangrijk. De nieuwe status is daarenboven niet alleen een vooruitgang voor niet-Europese onderdanen maar ook voor de Europese lidstaten die hun vacatures op die manier gemakkelijker zullen kunnen invullen.

Enfin, il s'agit d'une directive contraignante que notre pays est tenu de transposer d'urgence dans son droit national.

IV. VOTES

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur, *Le président,*
Francis DELPÉRÉE. Ludwig VANDENHOVE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet
transmis par la Chambre
des représentants
(voir le doc. Chambre, n° 51-2845/006)**

Het betreft ten slotte een richtlijn van dwingend recht en ons land moet dringend overgaan tot de omzetting ervan in het nationaal recht.

IV. STEMMINGEN

Het geheel van het wetsontwerp wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur, *De voorzitter,*
Francis DELPERÉE. Ludwig VANDENHOVE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerp
(zie stuk Kamer, nr. 51-2845/006)**