

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

8 JULI 1993

Ontwerp van wet houdende wijziging van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van en invoeging van een artikel 12bis in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVR. LIETEN-CROES**

**1. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE
MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Het ontwerp dat thans ter onderzoek door de Commissie voorligt wil een oplossing bieden voor een aantal problemen inzake het verblijfsrecht van vreemdelingen in het kader van de gezinshereniging.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Pede, voorzitter; Bayenet, Cardoen, Daras, de Donnéa, De Loor, Flagothier, Guillaume, Quintelier, Scharff, Suykerbuyk, Tavernier, mevr. Tyberghien-Vandenbussche, de heren Van Aperen, Vandenhaute en mevr. Lieten-Croes, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heren Appeltans, Leroy, Lozie en Vanlerberghe.

R. A 16272*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

735-1 (1992-1993): Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

8 JUILLET 1993

Projet de loi modifiant les articles 10, 11, 12 et 14 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et y insérant un article 12bis

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR MME LIETEN-CROES**

**1. EXPOSE INTRODUCTIF
DU MINISTRE DE L'INTERIEUR**

Le projet soumis à l'examen de la commission tend à résoudre une série de problèmes relatifs au droit de séjour des étrangers dans le cadre du regroupement familial.

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Pede, président; Bayenet, Cardoen, Daras, de Donnéa, De Loor, Flagothier, Guillaume, Quintelier, Scharff, Suykerbuyk, Tavernier, Mme Tyberghien-Vandenbussche, MM. Van Aperen, Vandenhaute et Mme Lieten-Croes, rapporteur.

2. Membres suppléants: MM. Appeltans, Leroy, Lozie et Vanlerberghe.

R. A 16272*Voir:***Document du Sénat:**

735-1 (1992-1993): Projet transmis par la Chambre des représentants.

Het oorspronkelijk voorstel van wet wilde enerzijds een oplossing bieden voor een aantal praktische problemen, door een inschrijving te voorzien in de vreemdelingenregisters, anderzijds beoogde het voorstel meer rechtszekerheid te verlenen aan de personen die in het kader van de gezinshereniging naar België komen. Daartoe wordt een termijn vastgelegd waarbinnen het administratief onderzoek van de Dienst Vreemdelingenzaken moet zijn afgerond.

Het wetsvoorstel voorzag oorspronkelijk een termijn van zes maanden. Ingevolge een amendement werd deze termijn verlengd tot één jaar. Wanneer het administratief onderzoek niet binnen het jaar is afgerond wordt vermoed dat de beslissing positief is. Wordt echter binnen de termijn van één jaar vastgesteld dat bijkomende informatie nodig is, kan de Minister of zijn gemachtigde deze termijn met drie maanden verlengen in afwachting van deze informatie en met het oog op het nemen van een beslissing.

Binnen die termijn wordt, zoals ten aanzien van de E.G.-vreemdelingen, voorzien in een automatische inschrijving.

Om te vermijden dat de betrokken vreemdeling de indruk krijgt dat hij door de inschrijving een machtiging tot verblijf voor onbeperkte tijd heeft verkregen, zal hem geen verblijfsvergunning worden afgegeven, maar wel een voorlopig document, bijvoorbeeld een immatriculatieattest naar analogie van gezinshereniging voor E.G.-vreemdelingen.

Het wetsontwerp legt ook een bijkomende voorwaarde op voor de toepassing van de gezinshereniging.

Op basis van een huwelijk met een in België verblijvende of gevestigde niet-E.G.-vreemdeling zal toelating alleen mogelijk zijn, indien beide partners tenminste achttien jaar zijn.

Deze maatregel wil de gedwongen huwelijken van jonge meisjes doen afnemen. Zonder het huwelijk zelf nietig te verklaren wordt de mogelijkheid om via een gedwongen huwelijk naar België te komen in het kader van het recht op gezinshereniging dus beperkt.

Vrouwen- en migrantenorganisaties zijn op dit vlak vragende partij omdat een dergelijke maatregel een ontradend effect kan hebben.

De wet van 15 december 1980 wordt eveneens aangepast om duidelijk te maken dat de realiteit van de gezinshereniging — het daadwerkelijk samenwonen — niet alleen gecontroleerd kan worden bij binnenkomst in België maar ook tijdens het onderzoek, tot op het moment van het nemen van de beslissing.

In artikel 4 van het ontwerp wordt de administratieve procedure van de inschrijving in het vreemdelingenregister geregeld.

La proposition de loi initiale visait, d'une part, à résoudre une série de problèmes pratiques en prévoyant une inscription aux registres des étrangers et, d'autre part, à accorder une plus grande sécurité juridique aux personnes venant en Belgique dans le cadre du regroupement familial. A cet effet, elle imposait un délai dans lequel l'enquête administrative de l'Office des étrangers devait être terminée.

Il était question, initialement, d'un délai de six mois. Il fut porté à un an par la voie d'un amendement. Dans les cas où l'enquête administrative ne serait pas terminée au bout d'un an, on considérerait qu'une décision positive a été prise. Toutefois, si on constatait, avant l'expiration du délai d'un an, qu'un complément d'information est nécessaire, le ministre ou son délégué pourrait proroger le délai de trois mois, en attendant cette information et en vue de prendre une décision.

L'inscription automatique est prévue dans ce délai comme pour les étrangers C.E.

Pour éviter que l'étranger concerné ait l'impression d'obtenir l'autorisation de séjour au moment de l'inscription au registre des étrangers, on ne lui délivrera pas un permis de séjour, mais un document provisoire, par exemple une attestation d'immatriculation par analogie avec le regroupement familial pour les étrangers C.E.

Le projet de loi soumet l'autorisation du regroupement familial à une condition supplémentaire.

Dans le cas d'un mariage avec un étranger non ressortissant de la C.E. admis à séjourner ou établi en Belgique, l'autorisation de séjour ne sera accordée qu'à condition que les deux époux aient plus de dix-huit ans.

Cette mesure vise à réduire le nombre de mariages forcés de jeunes filles. Le mariage n'est pas annulé, mais on limite la possibilité de venir en Belgique, dans le cadre du droit au regroupement familial, par le biais d'un mariage forcé.

Les organisations féminines et les organisations d'immigrés sont parties demandereses en la matière, parce qu'une telle mesure peut avoir un effet dissuasif.

On adapte également la loi du 15 décembre 1980 pour établir clairement que la réalité du regroupement familial — la cohabitation effective — peut être contrôlée non seulement à l'entrée en Belgique, mais aussi pendant l'enquête, et ce jusqu'au moment où une décision a été prise.

L'article 4 du projet règle la procédure administrative de l'inscription au registre des étrangers.

2. ALGEMENE BESPREKING

Naar aanleiding van de samenwerking die in de nieuwe administratieve procedure (artikel 4 van het ontwerp van wet) wordt voorzien tussen de gemeentebesturen en de Dienst voor Vreemdelingenzaken wijst een lid er op dat die samenwerking op dit ogenblik bijzonder slecht verloopt. Zelfs als burgemeester slaagt hij er niet in om van deze dienst een behoorlijk antwoord te krijgen. Hij weet dat een verbetering van de werking van deze dienst een van de prioriteiten van de minister is. Daarom dringt hij er op aan dat de Minister er voor zou zorgen dat deze samenwerking in de toekomst verbetert.

De Minister geeft toe dat deze samenwerking, en de werking van de Dienst voor de Vreemdelingenzaken in zijn geheel, op dit ogenblik nog te wensen overlaat alhoewel er onmiskenbaar een gunstige evolutie valt waar te nemen in vergelijking met het verleden.

Hij wijst er echter op dat deze dienst volledig overstelpt is door een massaal toegenomen hoeveelheid aanvragen. Alleen al de asielaanvragen stegen van 4 000 in 1987 tot meer dan 20 000 in 1992 terwijl, in dezelfde periode, de personeelsbezetting slechts met 10 pct. is toegenomen. Daarom zal de personeelsbezetting van deze dienst, in een tijdsbestek van een half jaar, verdubbeld worden.

De Dienst voor Vreemdelingenzaken moet het hoofd bieden aan georganiseerde aanvoerlijnen van «asielaanvragers» die vaak worden bijgestaan door advocaten die elke mogelijke procedure volledig uitputten. Daarnaast zijn er onbegrijpelijke rechterlijke uitspraken. Een door de Dienst Vreemdelingenzaken aangehouden illegaal diende recent, op bevel van de rechter zetelend in kortgeding, te worden vrijgelaten omdat op het briefhoofd van de Dienst Vreemdelingenzaken nog melding werd gemaakt van het Ministerie van Justitie terwijl het document was ondertekend namens de Minister van Binnenlandse Zaken.

Hij zal aan de Minister van Justitie vragen dat de Openbare Ministeries onmiddellijk beroep zouden aantekenen tegen dergelijke vonnissen.

Kortom, elke dag wordt de Dienst Vreemdelingenzaken geconfronteerd met de meest wonderlijke en gecompliceerde situaties die zij dan, liefst onmiddellijk en telefonisch, dient op te lossen.

De Minister stelt daarnaast ook vast dat de gemeentebesturen zelf de bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken uitoefenen en zelf artikel 9, derde lid van de wet van 15 december 1980 toepassen (verlenging van de verblijfstermijn en buitengewone omstandigheden).

De interveniënt brengt begrip op voor de door de Minister geschetste situatie maar wijst er op dat het enigszins normaal is, voor wat het laatste punt betreft, dat de gemeenten soms zelf een aantal beslis-

2. DISCUSSION GENERALE

Concernant la coopération entre les administrations communales et l'Office des étrangers que la nouvelle procédure administrative (art. 4 du projet de loi) prévoit, un membre souligne qu'elle laisse sérieusement à désirer à l'heure actuelle. Même en tant que bourgmestre, il ne parvient pas à obtenir une réponse convenable de l'Office. Il sait que l'amélioration du fonctionnement de l'Office constitue l'une des priorités du ministre. C'est pourquoi il presse celui-ci de veiller à ce que cette coopération s'améliore.

Le ministre admet que cette coopération et le fonctionnement de l'Office des étrangers en général laissent à désirer, mais il estime qu'il y a indéniablement une évolution favorable.

Il souligne, néanmoins, que l'Office ploie sous la surcharge due à l'augmentation spectaculaire du nombre des demandes. Les demandes d'asile seules sont passées de 4 000 en 1987 à plus de 20 000 en 1992, alors que, pendant la même période, l'effectif du personnel n'a augmenté que de 10 p.c. C'est pourquoi l'effectif du personnel de l'Office sera doublé en six mois.

Pour ce qui est des demandeurs d'asiles, l'Office des étrangers a affaire à des filières organisées qui sont souvent assistées par des avocats qui épuisent toutes les procédures possibles. En outre, il doit faire face à des décisions judiciaires incompréhensibles. Récemment, un étranger en séjour illégal, qui avait été arrêté, a dû être relâché sur l'ordre d'un juge siégeant en référé, parce que le Ministère de la Justice était encore mentionné dans l'entête de l'Office des étrangers, alors que le document avait été signé au nom du ministre de l'Intérieur.

L'intervenant déclare qu'il demandera au ministre de la Justice que les ministères publics fassent immédiatement appel de tels jugements.

Chaque jour, l'Office des étrangers est ainsi appelé à résoudre, de préférence immédiatement et par téléphone, des situations des plus étranges et des plus complexes.

Le ministre constate, quant à lui, que les administrations communales exercent elles-mêmes les compétences du ministre de l'Intérieur et appliquent l'article 9, troisième alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 (prolongation du délai de séjour pour circonstances exceptionnelles).

L'intervenant dit comprendre les explications du ministre, mais il estime qu'il est assez normal, en ce qui concerne le dernier point, que les communes prennent parfois des décisions ne relevant pas de leur

singen nemen, waar zij *stricto sensu* niet bevoegd voor zijn, als de Dienst voor de Vreemdelingenzaken steeds in gebreke blijft. Spreker vraagt dat de Minister de gemeenten van zijn plannen op de hoogte brengt en verbeteringen aankondigt voor de toekomst.

De Minister wijst er op dat op de Dienst Vreemdelingenzaken een gemeentecel is opgericht. Hij is er zich echter van bewust dat er een zekere tijd nodig zal zijn om het vertrouwen van de gemeenten terug te winnen.

3. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot en met 3

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Artikel 4

Een lid meent dat verschillende problemen niet helemaal worden opgelost door de invoering van een artikel 12*bis*.

Wat betreft het toezicht op de realiteit van de gezinshereniging, pleitte het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid voor een termijn van twee jaar om de Minister van Binnenlandse Zaken toe te laten een verantwoorde beslissing te nemen over de verblijfsvergunning. In het ontwerp wordt deze termijn herleid tot een jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging voor een periode van drie maanden. Deze kortere termijn lijkt hem in elk geval niet verantwoord.

Daarnaast vraagt hij zich af of de ambtshalve en onmiddellijke inschrijving in de vreemdelingenregisters de vreemdeling niet in de war zal brengen over zijn statuut en hem zal doen geloven dat hij door de inschrijving een machtiging tot verblijf voor onbepaalde tijd heeft gekregen.

Tenslotte vraagt hij zich af wat er zal gebeuren na 14 mei 1995, wanneer artikel 18*bis* van de wet van 15 december 1980, dat het mogelijk maakt dat de gemeenten de inschrijving van niet-E.G.-vreemdelingen beperken, niet langer kan toegepast worden.

De twee maatregelen, de afschaffing van artikel 18*bis* en de beperkte periode voor de controle van de realiteit van de gezinshereniging, dreigen sommige gemeenten voor erg moeilijke situaties te stellen.

De Minister antwoordt dat het voorliggend ontwerp in de eerste plaats rechtszekerheid wil scheppen.

Uit de praktijk blijkt dat een cruciale periode gelegen is tussen de zesde en de negende maand na de binnenkomst in België of na het afsluiten van het huwe-

compétence *stricto sensu*, dans le cas où l'Office des étrangers omet systématiquement de remplir ses obligations. L'intervenant demande que le ministre informe les communes de ses projets et annonce des améliorations pour l'avenir.

Le ministre souligne qu'une cellule « communes » a été créée au sein de l'Office des étrangers. Il se rend, toutefois, compte qu'il faudra du temps pour regagner la confiance des communes.

3. DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 3

Ces articles sont adoptés sans discussion, à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 4

Un membre trouve que plusieurs problèmes ne sont pas entièrement résolus par l'insertion d'un article 12*bis*.

En ce qui concerne le contrôle de la réalité du regroupement familial, le Commissariat royal à la Politique des immigrés plaide pour un délai de deux ans, pour permettre au ministre de l'Intérieur de prendre une décision justifiée en ce qui concerne le permis de séjour. Dans le projet à l'examen, ce délai est limité à un an et il est possible de le proroger d'une période unique de trois mois. Ce délai abrégé ne lui semble en tout cas pas justifié.

Il se demande, en outre, si l'inscription d'office et immédiate dans les registres des étrangers ne va pas créer la confusion dans l'esprit de l'étranger, pour ce qui est de son statut, et ne l'amènera pas à croire qu'il est autorisé à séjourner dans le pays pour une durée indéterminée.

Il se demande enfin ce qui arrivera après le 14 mai 1995, lorsque l'article 18*bis* de la loi du 15 décembre 1980, qui permet aux communes de limiter les inscriptions d'étrangers non originaires d'un pays de la C.E., ne pourra plus être appliqué.

Ces deux mesures, à savoir la suppression de l'article 18*bis* et la limitation de la période de contrôle de la réalité du regroupement familial, risquent de mettre certaines communes dans des situations particulièrement délicates.

Le ministre répond que le projet à l'examen veut avant tout assurer la sécurité juridique.

Il ressort de la pratique que la période cruciale se situe entre le sixième et le neuvième mois suivant l'entrée en Belgique ou le moment où l'intéressé a con-

lijk. In die periode gebeuren de meeste vaststellingen van het gebrek aan samenwonen. De termijn waarbinnen de Minister of zijn gemachtigde een beslissing moet nemen wordt dan ook vastgelegd op een jaar. Een langere termijn heeft weinig zin, omdat die niet zal leiden tot gevoelig meer vaststellingen van misbruiken van het recht op gezinshereniging.

Binnen die termijn wordt, zoals ten aanzien van de E.G.-vreemdelingen, voorzien in een automatische inschrijving.

Wat de afschaffing van artikel 18*bis* betreft, vraagt de Minister zich af wat door de weigering van inschrijving wordt opgelost. Negen van de tien vreemdelingen blijven « hangen » in de gemeente die de inschrijving weigert.

Ingevolge de niet-inschrijving heeft de gemeente echter geen enkel adres om deze vreemdelingen te bereiken — een element dat de veiligheid zeker niet ten goede komt.

De wet van 15 december 1980 laat inmiddels toe dat een verblijfplaats wordt aangewezen zodat de overheid steeds weet waar een vreemdeling zich bevindt en een betere spreiding mogelijk wordt.

Naast een verdere reorganisatie van de Dienst Vreemdelingenzaken lijkt deze maatregel hem veel efficiënter omdat hij een daadwerkelijke aanpak van de vreemdelingenproblematiek mogelijk maakt.

Het lid wijst er op dat een groot deel van de problemen wordt veroorzaakt door het feit dat sommige gemeenten systematisch weigeren om vreemdelingen in te schrijven zodat alleen een aantal grote steden (Antwerpen, Brussel, Luik, Charleroi) met een specifieke vreemdelingenproblematiek geconfronteerd worden en er de financiële gevolgen van dragen. Het is dan ook van belang dat de gemeenten, die op een bepaald ogenblik overbelast dreigen te raken, over de mogelijkheid beschikken om bijkomende inschrijvingen te weigeren.

De Minister wijst er op dat het beste bewijs dat dit niets oplost wordt geleverd door de Brusselse probleemgemeenten die al sedert 1980 systematisch de inschrijving van vreemdelingen weigeren zonder dat dit ook maar iets aan de bestaande situatie gewijzigd heeft. Het is veel nuttiger om de inschrijving in een gemeente op te kunnen leggen. Daarnaast is het onvermijdelijk dat bepaalde steden aantrekkelijker zijn voor vreemdelingen omdat ze er landgenoten kennen en er gemakkelijker werk of behuizing kunnen vinden.

De problemen met de vreemdelingen worden hoofdzakelijk veroorzaakt door het feit dat het arme vreemdelingen zijn. Het is dus veeleer een sociaal probleem.

tracté mariage. C'est au cours de cette période que l'on constate la plupart du temps le défaut de cohabitation. C'est la raison pour laquelle le délai dans lequel le ministre ou son délégué doit prendre une décision est fixé à un an. Il ne servirait à rien de prévoir un délai plus long, étant donné que cela ne se traduirait pas par une augmentation sensible du nombre d'abus constatés en matière de droit au regroupement familial.

L'inscription automatique est prévue dans ce délai comme pour les étrangers C.E.

En ce qui concerne la suppression de l'article 18*bis*, le ministre se demande ce que l'on résoud en refusant une inscription. Neuf étrangers sur dix continuent en tout cas à « traîner » dans la commune qui a refusé de les inscrire.

En cas de refus d'inscription, la commune ne dispose, toutefois, plus d'aucune adresse où joindre les étrangers en question, ce qui n'est certainement pas de nature à renforcer la sécurité.

La loi du 15 décembre 1980 permet déjà de désigner une résidence, pour que les pouvoirs publics sachent toujours où se trouve l'étranger et puissent procéder à une meilleure répartition.

Par rapport à la réorganisation poussée de l'Office des étrangers, cette mesure lui semble beaucoup plus efficace parce qu'elle permet de s'attaquer effectivement au problème des étrangers.

L'intervenant souligne que la plupart des problèmes proviennent du refus systématique de certaines communes d'inscrire des étrangers, si bien que seules quelques grandes villes (Anvers, Bruxelles, Liège, Charleroi) sont confrontées au problème spécifique des étrangers et doivent en supporter les conséquences financières. Il importe dès lors que les communes qui risquent, à un moment donné, d'être surchargées, aient la faculté de refuser des inscriptions supplémentaires.

Le ministre souligne que la meilleure preuve que l'on ne résoud rien ainsi est fournie par le cas des communes bruxelloises à problèmes qui refusent systématiquement d'inscrire des étrangers depuis 1980, sans que cela n'ait modifié quoi que ce soit à la situation. Il est beaucoup plus efficace de pouvoir imposer l'inscription dans une commune déterminée. Par ailleurs, il est inévitable que certaines villes paraissent plus attrayantes à certains étrangers, parce qu'ils y connaissent des compatriotes et y trouveront plus facilement du travail ou un logement.

Les problèmes que soulèvent les étrangers viennent surtout de leur pauvreté. Les problèmes sont donc plutôt d'ordre social.

Het lid wijst er op dat als men de integratie van vreemdelingen echt wil doen slagen men er moet voor zorgen dat ze niet allemaal op een bepaalde plaats blijven wonen maar verspreid wonen tussen de Belgen. De integratie kan nooit lukken als het aantal vreemdelingen blijft toenemen in bepaalde gemeenten. Deze situatie zal alleen maar leiden tot een verdere toename van racisme en van partijen die daarop inspelen.

Het artikel wordt aangenomen met 12 stemmen, bij 1 onthouding.

Artikelen 5 en 6

Deze artikelen worden eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

4. STEMMING OVER HET GEHEEL

Het geheel van het ontwerp wordt aangenomen met 10 stemmen, bij 3 onthoudingen.

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

De Rapporteur,
Lisette LIETEN-CROES.

De Voorzitter,
Jean PEDE.

L'intervenant souligne que, si l'on veut vraiment réussir l'intégration des étrangers, il faut veiller à ce qu'ils ne restent pas tous au même endroit et, donc, qu'ils soient dispersés parmi les Belges. L'intégration ne réussira jamais si le nombre des étrangers continue à augmenter dans certaines communes seulement. Cette situation ne fera que nourrir le racisme et le succès des partis qui l'exploitent.

L'article est adopté par 12 voix et 1 abstention.

Articles 5 et 6

Ces articles sont adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

4. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 10 voix et 3 abstentions.

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

Le Rapporteur,
Lisette LIETEN-CROES.

Le Président,
Jean PEDE.