

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

28 MARS 2000

**La politique gouvernementale
à l'égard de l'immigration**

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES
PAR M. **WILLE**, MME **NAGY**
ET M. **DAIF**

Ont participé aux délibérations de la commission :

1. Membres effectifs : Mmes Lizin, présidente, Cornet d'Elzius, M. Dallemagne, Mme de Bethune, M. de Clippele, Mmes De Schampelaere, Leduc, MM. Lozie, Mahassine, Mmes Thijs, Van Riet, MM. Verreycken et Daïf, Mme Nagy et M. Wille, rapporteurs.
2. Membres suppléants : MM. Geens, Happart, Hordies, Maertens, Malmendier, Mmes de T'Serclaes, Nyssens et Staveaux-Van Steenberge.
3. Autres sénateurs : MM. Galand, Mahoux, Van Quickenborne et Mme Willame-Boonen.

Les annexes seront distribuées ultérieurement.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

28 MAART 2000

**Het regeringsbeleid met betrekking
tot de immigratie**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE EN
ADMINISTRATIEVE ZAKEN
INGEDIEND DOOR
DE HEER **WILLE**, MEVROUW **NAGY**
EN DE HEER **DAIF**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de dames Lizin, voorzitter, Cornet d'Elzius, de heer Dallemagne, mevrouw de Bethune, de heer de Clippele, de dames De Schampelaere, Leduc, de heren Lozie, Mahassine, de dames Thijs, Van Riet, de heren Verreycken en Daïf, mevrouw Nagy en de heer Wille, rapporteurs.
2. Plaatsvervangers : de heren Geens, Happart, Hordies, Maertens, Malmendier, de dames de T'Serclaes, Nyssens en Staveaux-Van Steenberge.
3. Andere senatoren : de heren Galand, Mahoux, Van Quickenborne en mevrouw Willame-Boonen.

De bijlagen zullen later worden rondgedeeld.

SOMMAIRE

	Pages
Sommaire des auditions	3
Sommaire des visites	5
I. Introduction	6
1. Travaux de la commission pendant la législature précédente	6
2. La situation actuelle	6
3. Note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration	7
4. Les lignes de force du présent rapport	11
4.1. Politique européenne en matière d'immigration	11
4.2. Politique en matière d'asile	12
4.3. Clandestinité et réseaux de traite des êtres humains	12
4.4. Les régularisations	13
4.5. Simplification de la procédure administrative	13
4.6. Centres fermés	14
4.7. Politique en matière de rapatriement	14
4.8. Accueil et aide sociale	15
II. Analyse thématique des auditions	16
1. Analyse de la migration en Belgique	16
1.1. L'immigration légale en Belgique	19
1.2. Les demandes d'asile	25
1.3. L'immigration illégale en Belgique	26
1.4. Conclusion	27
2. L'accueil en Belgique, l'aide sociale et les mesures d'intégration	29
3. L'opération spéciale de régularisation en application de la loi du 22 décembre 1999	40
4. Éloignements	61
5. Catégories spécifiques	86
5.1. Femmes et enfants	86
5.2. Étudiants	87
5.3. Mineurs	89
6. Retour volontaire, discussion et coopération au développement	91
7. Le volet européen et international	98
III. Recommandations	107

INHOUD

	Blz.
Overzicht van de hoorzittingen	3
Overzicht van de bezoeken	5
I. Inleiding	6
1. Werkzaamheden van de commissie tijdens de vorige zittingsperiode	6
2. Huidige toestand	6
3. Nota inzake de algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid	7
4. Krachtlijnen van dit verslag	11
4.1. Europees Immigratiebeleid	11
4.2. Asielbeleid	12
4.3. Clandestiniteit en netwerken van mensenhandel	12
4.4. De regularisaties	13
4.5. Vereenvoudiging van de administratieve procedure	13
4.6. Gesloten centra	14
4.7. Het verwijderingsbeleid	14
4.8. Onthaal en maatschappelijke hulp	15
II. Thematische analyse van de hoorzittingen	16
1. Analyse van de migratie in België	16
1.1. Legale immigratie in België	19
1.2. De asielaanvragen	25
1.3. Illegale immigratie in België	26
1.4. Conclusies	27
2. De opvang in België, de maatschappelijke hulpverlening en de integratiemaatregelen	29
3. De bijzondere regularisatie-operatie als gevolg van de wet van 22 december 1999	40
4. Verwijderingen	61
5. Bijzondere categorieën	86
5.1. Vrouwen en kinderen	86
5.2. Studenten	87
5.3. Minderjarigen	89
6. Vrijwillige terugkeer, ontrading en ontwikkelingssamenwerking	91
7. Het Europese en internationale luik	98
III. Aanbevelingen	107

SOMMAIRE DES AUDITIONS

Voici la liste des personnes que la commission a auditionnées dans le cadre du présent rapport.

— M. A. Duquesne, ministre de l'Intérieur, sur la politique d'immigration du gouvernement (30 septembre 1999);

— MM. Hallet et Cornil du Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme (6 octobre 1999);

— M. Depelchin du «Overlegcentrum integratie vreemdelingen» (OCIV) et M. Gotto du Centre d'intégration des réfugiés (CIRÉ) (6 octobre 1999);

— M. A. Duquesne, ministre de l'Intérieur, sur la politique d'immigration du gouvernement (13 octobre 1999);

— M. J. Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale et M. E. Boutmans, secrétaire d'État à la Coopération au développement (13 octobre 1999);

— M. F. Beke, bourgmestre de Gand, M. F. Duriau, bourgmestre de Schaerbeek, M. J. Demannez, bourgmestre de Saint-Josse, M. L. Vandenhove, bourgmestre de Saint-Trond, Mme Nicole Struvay, échevine de la Population, de l'État civil et des Mairies de quartier de Liège (20 octobre 1999);

— S.E. M. F. Lipka, ambassadeur de la république de Slovaquie (20 octobre 1999);

— M. S. Brammertz, magistrat national chargé des filières (20 et 27 octobre 1999);

— Colonel Berckmoes, directeur du Bureau central de recherche (27 octobre 1999);

— Capitaine Goffinet de la cellule «Traite des êtres humains» du Bureau central de recherche (20 et 27 octobre) et M. J. Hongenaert de l'Office des étrangers (27 octobre 1999);

— M. C. Emonts, président du CPAS de Liège et Mme Keuleers, présidente du CPAS de Malines (27 octobre 1999);

— M. Cleemput, Caritas-Secours international (27 octobre 1999);

— M. Van Daele, secrétaire fédéral FGTB (27 octobre 1999);

OVERZICHT VAN HOORZITTINGEN

Hierna volgt de lijst van personen die de commissie in het kader van dit verslag heeft gehoord

— de heer A. Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken, over het immigratiebeleid van de regering (30 september 1999);

— de heren Hallet en Cornil met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (6 oktober 1999);

— de heer Depelchin van het Overlegcentrum integratie vreemdelingen (OCIV) en de heer Gotto van het «Centre d'intégration des réfugiés» (CIRÉ) (6 oktober 1999);

— de heer A. Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken, over het immigratiebeleid van de regering (13 oktober 1999);

— de heer J. Vande Lanotte, vice-eerste minister en minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie en de heer E. Boutmans, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking (13 oktober 1999);

— de heer F. Beke, burgemeester van Gent, de heer F. Duriau, burgemeester van Schaerbeek, de heer J. Demannez, burgemeester van Sint-Joost-ten-Node, de heer L. Vandenhove, burgemeester van Sint-Truiden, mevrouw Nicole Struvay, schepen van Bevolking, Burgerlijke Stand en Districtshuizen van Luik (20 oktober 1999);

— Z.E. de heer F. Lipka, ambassadeur van de republiek Slowakije (20 oktober 1999);

— de heer S. Brammertz, nationale magistrat belast met de filières (20 en 27 oktober 1999);

— Kolonel Berckmoes, directeur van het Centraal Bureau voor opsporingen (27 oktober 1999);

— Kapitein Goffinet van de cel «Mensenhandel» van het Centraal Bureau voor opsporingen (20 en 27 oktober) en de heer J. Hongenaert van de dienst Vreemdelingenzaken (27 oktober 1999);

— de heer C. Emonts, voorzitter van het OCMW-Luik en mevrouw Keuleers, voorzitter van het OCMW-Mechelen (27 oktober 1999);

— de heer Cleemput, Caritas-Secours international (27 oktober 1999);

— de heer Van Daele, federaal secretaris ABVV (27 oktober 1999);

— Mme Ndiaye, directrice générale adjointe de l'Organisation internationale pour les migrations (16 novembre 1999);

— Professeur Poulain (UCL) (16 novembre 1999);

— M. B. Lundy, directeur au département de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada (22 novembre 1999);

— M. Schewebach, Office des étrangers (23 novembre 1999);

— Colonel Franckx, Détachement de sécurité de l'aéroport national (23 novembre 1999);

— M. P. Smet, chef du task force «Immigration» (23 novembre 1999);

— Présentation vidéo «La mafia des Albanais» (Au nom de la loi, RTBF) en la présence de M. Hellas, journaliste (23 novembre 1999);

— M. A. Duquesne, ministre de l'Intérieur, sur l'organisation du rapatriement volontaire (12 janvier 2000);

— Mme I. Durant, vice-premier ministre et ministre de la Mobilité et des Transports (18 janvier 2000);

— M. J. Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale (18 janvier 2000);

— MM. J. Cornil (Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme) et M. Gotto (Centre d'intégration des réfugiés), sur la procédure de régularisation (26 janvier 2000);

— M. L. Michel, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, sur les effets connexes de la politique d'immigration sur son domaine de compétences (1^{er} février 2000);

— Mme L. Onckelinx, vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, sur les effets connexes sur son domaine de compétences (1^{er} février 2000).

— mevrouw Ndiaye, adjunct-directeur-generaal van het Internationale Organisatie voor migraties (16 november 1999);

— Professor Poulain (UCL) (16 november 1999);

— de heer B. Lundy, directeur bij het departement voor Burgerschap en Immigratie van Canada (22 november 1999);

— de heer Schewebach, dienst Vreemdelingen-zaken (23 november 1999);

— Kolonel Franckx, Veiligheidsdetachement van de nationale luchthaven (23 november 1999);

— de heer P. Smet, hoofd van de task force «Immigratie» (23 november 1999);

— Videovoorstelling «La mafia des Albanais» (Au nom de la loi, RTBF) in aanwezigheid van de heer Hellas, journalist (23 november 1999);

— de heer A. Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken, over de organisatie van de vrijwillige terugkeer (12 januari 2000);

— mevrouw I. Durant, vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer (18 januari 2000);

— de heer J. Vande Lanotte, vice-eerste minister en minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie (18 januari 2000);

— de heren J. Cornil (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) en M. Gotto (Centre d'intégration des réfugiés), over de regularisatieprocedure (26 januari 2000);

— de heer L. Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken over de neveneffecten van de immigratiepolitiek op zijn bevoegdheidsdomein (1 februari 2000);

— mevrouw L. Onckelinx, vice-eerste minister en minister van Tewerkstelling, over de neveneffecten van de immigratiepolitiek op haar bevoegdheidsdomein (1 februari 2000).

SOMMAIRE DES VISITES

Voici la liste des lieux que la commission a visités dans le cadre du présent rapport.

— Visite à Zaventem le 18 novembre 1999:

Retour volontaire de 140 Kosovars organisé avec le support de l'Organisation internationale pour les migrations;

— Visite à Zaventem le 24 novembre 1999:

- Visite au détachement de sécurité de l'Aéroport national;

- Échange de vues avec des représentants de l'administration de l'Aéronautique, de la *Belgian Cockpit Association* du détachement de sécurité de l'Aéroport national et de la Sabena;

- Visite des locaux du détachement de sécurité de l'Aéroport national;

- Échange de vues avec des représentants de la *Belgian International Airport Company* (BIAC);

— Voyage d'étude Albanie et Italie du 27 novembre 1999 au 2 décembre 1999;

— Conférence à Rome sur la traite des jeunes femmes et des enfants en vue de l'exploitation sexuelle le 30 novembre 1999;

— Conférence à Rome sur la gestion et la coopération en matière d'immigration à partir des pays des Balkans (24-29 janvier 2000);

— Visite aux communes d'Ixelles, Schaerbeek, Koekelberg et Molenbeek dans le cadre des régularisations;

— Visite au BCR le 16 février 2000.

OVERZICHT VAN DE BEZOEKEN

Hierna volgt de lijst van plaatsen die de commissie in het kader van dit verslag heeft bezocht.

— Bezoek aan Zaventem op 18 november 1999:

Vrijwillige terugkeer van 140 Kosovaren ondersteund door de Internationale Organisatie voor migraties;

— Bezoek aan Zaventem op 24 november 1999:

- Bezoek aan de gebouwen van het veiligheidsdetachement van de Nationale Luchthaven;

- Gedachtewisseling met vertegenwoordigers van het bestuur der Luchtvaart, van de *Belgian Cockpit Association*, van het veiligheidsdetachement van de Nationale Luchthaven en van Sabena;

- Bezoek aan de gebouwen van het veiligheidsdetachement van de Nationale Luchthaven;

- Gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de *Belgian International Airport Company* (BIAC);

— Studiereis Albanië en Italië van 27 november 1999 tot 2 december 1999;

— Conferentie te Rome over de handel in jonge vrouwen en kinderen met het oog op seksuele exploitatie op 30 november 1999;

— Conferentie te Rome over het beheer en de samenwerking inzake immigratie vanuit de Balkanlanden (24-29 januari 2000);

— Bezoek aan de gemeenten Elsene, Schaerbeek, Koekelberg en Molenbeek in het kader van de regularisaties;

— Bezoek aan het CBO op 16 februari 2000.

I. INTRODUCTION

1. Travaux de la commission pendant la législature précédente

Sous la législature précédente, lors du vote des lois des 10 et 15 juillet 1996, modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la commission de l'Intérieur avait décidé d'évaluer régulièrement la politique du gouvernement en matière d'immigration et de droit d'asile, partant du principe que l'incidence de cette matière sur les droits des individus était tellement forte qu'il s'imposait de procéder à l'évaluation et au suivi permanents de la réglementation.

Ce travail d'évaluation a donné lieu à la rédaction de deux rapports volumineux comportant une analyse approfondie de tous les aspects de la politique des étrangers(1), le vote de deux propositions de loi qui sont devenues lois entre-temps(2), ainsi qu'à l'adoption d'un nombre de recommandations que le ministre s'est engagé à mettre en œuvre.

Dans la conclusion du dernier rapport, la commission a demandé avec insistance que le prochain gouvernement tienne compte du contenu des deux rapports et en tire les conclusions nécessaires pour définir la politique en la matière, et qui devait relever de ses priorités.

2. La situation actuelle

Il est important de souligner que notre pays reste un pays d'immigration et la commission estime que cette immigration peut-être un élément positif pour notre pays.

Les dernières années, l'immigration vers notre pays n'a cessé de croître et cela en dépit du fait que depuis 1973 l'immigration de travail s'est arrêtée.

Voici quelques chiffres pour illustrer cette situation.

Demandes d'asile :

1995: 11 420

(1) Rapport du 23 juin 1998 (Doc. Sénat, n^{os} 1-768/1 et 2), rapport du 27 avril 1999 (Doc. Sénat, n^{os} 1-768/3 et 4).

(2) Proposition de loi (Doc. Sénat, n^o 1-648/1) devenue loi du 29 avril 1999 modifiant l'article 77, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Moniteur belge* du 26 juin 1999) et proposition de loi (Doc. Sénat, n^o 1-911/1) devenue loi du 29 avril 1999 visant à réduire la durée de la détention administrative des étrangers en séjour illégal sur le territoire belge (*Moniteur belge* du 26 juin 1999).

I. INLEIDING

1. Werkzaamheden van de commissie tijdens de vorige zittingsperiode

Tijdens de vorige zittingsperiode, bij de goedkeuring van de wetten van 10 en 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, had de commissie voor de Binnenlandse Zaken besloten het regeringsbeleid inzake immigratie en asielrecht geregeld te evalueren, omdat ze ervan uitging dat deze materie zo sterk op de rechten van het individu weegt dat het nodig is de regelgeving permanent te evalueren en te volgen.

De evaluatiewerkzaamheden hebben aanleiding gegeven tot het opstellen van twee lijvige verslagen met een diepgaande analyse van alle aspecten van het vreemdelingenbeleid(1), er zijn twee wetsvoorstellen aangenomen die ondertussen wet geworden zijn(2) en er zijn ook een aantal aanbevelingen goedgekeurd die de minister beloofd heeft te zullen uitvoeren.

In de conclusie van het laatste verslag heeft de commissie met aandrang gevraagd dat de volgende regering rekening houdt met de inhoud van beide verslagen en er de nodige conclusies uit trekt voor het bepalen van haar beleid terzake, dat ze als een van haar prioriteiten moet beschouwen.

2. De huidige toestand

Het is belangrijk te onderstrepen dat ons land een immigratieland blijft en de commissie meent dat deze immigratie een positieve bijdrage kan vormen voor ons land.

De laatste jaren is de immigratie naar ons land onophoudelijk toegenomen ondanks het feit dat er sinds 1973 een arbeidsimmigratiestop bestaat.

De volgende cijfers kunnen deze toestand illustreren.

Asielaanvragen :

1995: 11 420

(1) Verslag van 23 juni 1998 (Stuk Senaat, nrs. 1-768/1 en 2), verslag van 27 april 1999 (Stuk Senaat, nrs. 1-768/3 en 4).

(2) Het wetsvoorstel (Stuk Senaat, nr. 1-648/1), dat de wet geworden is van 29 april 1999 tot wijziging van artikel 77, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad* van 26 juni 1999), en het wetsvoorstel (Stuk Senaat, nr. 1-911/1) dat de wet geworden is van 29 april 1999 houdende inkorting van de administratieve hechtenis van buitenlanders die illegaal op het Belgisch grondgebied verblijven (*Belgisch Staatsblad* van 26 juni 1999).

1996: 12 433

1997: 11 787

1998: 21 964

Jusqu'à fin novembre 1999: 31 087

Expatriés :

Bosnie : 4 400

Kosovo (sans demandes d'asile) : 2 950

Ces chiffres démontrent à suffisance que l'on ne peut pas prétendre que la politique de notre pays est excessivement restrictive.

Néanmoins, il est clair aussi qu'un État doit contrôler l'immigration parce qu'elle comporte des implications pour la sécurité sociale et l'intégration dans le tissu social.

Voilà donc à quoi est confronté un État de droit qui se veut démocratique: comment peut-on garantir le droit d'asile, octroyer un statut de protection temporaire à des ressortissants de pays en état de guerre ou de guerre civile, permettre les réunions familiales, donner l'occasion aux étudiants étrangers de s'instruire dans notre pays, tout en veillant à lutter efficacement contre les abus induits par les facilités ainsi offertes par notre société?

Comment peut-on lutter efficacement contre les abus tout en respectant à la fois la dignité humaine ainsi que les droits fondamentaux des personnes séjournant clandestinement et les engagements internationaux de notre pays?

Comment l'État doit-il gérer le problème d'un nombre inconnu de clandestins sur son territoire?

Le gouvernement actuel a présenté une note politique à cet égard qui repose sur trois piliers: harmonisation administrative, régularisation et éloignements (voir *infra*).

Le souci de notre commission est de suivre de près chaque étape de cette politique du gouvernement et ce à la lumière des principes de base d'un État de droit: les droits de l'homme et la dignité humaine.

Il semble évident que la tendance à procéder régulièrement à une évaluation devra subsister par la suite, parce qu'il y a aura peut-être eu un glissement des accents inhérents aux problèmes liés à l'immigration, sans que l'intensité du phénomène ait diminué.

3. Note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration

La politique du gouvernement en matière d'immigration est consignée dans une «note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration», approuvée par le Conseil des mi-

1996: 12 433

1997: 11 787

1998: 21 964

Tot eind november 1999: 31 087

Ontheemden :

Bosnië: 4 400

Kosovo (zonder asielaanvragen): 2 950

Deze cijfers tonen genoegzaam aan dat men niet kan beweren dat het beleid van ons land overdreven restrictief is.

Toch is het duidelijk dat een Staat controle moet uitoefenen op de immigratie want deze heeft gevolgen voor de sociale zekerheid en voor de integratie in de maatschappij.

Een Staat die democratisch wil zijn, wordt met de volgende uitdaging geconfronteerd: hoe kan men het asielrecht waarborgen, een statuut van tijdelijke bescherming verlenen aan onderdanen van landen die zich in staat van oorlog of burgeroorlog bevinden, gezinshereniging mogelijk maken, buitenlandse studenten de kans bieden om in ons land onderwijs te volgen, en tegelijkertijd efficiënt optreden tegen misbruiken tengevolge van de faciliteiten die zo door onze maatschappij worden geboden?

Hoe kan men efficiënt optreden tegen misbruiken en terzelfder tijd zowel de menselijke waardigheid als de basisrechten van de mensen die hier illegaal verblijven en de internationale verbintenissen van ons land respecteren?

Hoe moet de Staat het probleem aanpakken van een onbekend aantal illegalen op zijn grondgebied?

De huidige regering heeft in dit verband een beleidsnota voorgelegd die op drie pijlers berust: administratieve vereenvoudiging, regularisatie en verwijderingen (zie *infra*).

Onze commissie heeft de bedoeling deze fase van het regeringsbeleid van nabij te volgen en dit in het licht van de grondbeginselen van een rechtsstaat: de mensenrechten en de menselijke waardigheid.

Het lijkt evident dat die trend tot regelmatige evaluatie zich nadien zal moeten verder zetten, omdat de accenten van de migratieproblemen wellicht zijn verschoven, maar het belang van het fenomeen zeker niet is afgenomen.

3. Nota inzake de algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid

Het regeringsbeleid inzake het immigratiebeleid is vastgelegd in een «nota inzake de algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid» goedgekeurd door de Ministerraad op 1 oktober 1999 (bijlage 1).

nistres le 1^{er} octobre 1999 (annexe 1). La Commission a organisé le 30 septembre 1999 une première réunion sur cette politique avec le ministre de l'Intérieur.

Lors de cette audition, le ministre de l'Intérieur a exposé que la politique d'immigration est un problème de société, qui est devenu extrêmement difficile et douloureux parce qu'il comporte beaucoup d'éléments humains. Le ministre de l'Intérieur doit être disponible 24 heures sur 24 pour prendre des décisions individuelles. Les personnes dont il faut s'occuper sont des gens malheureux, qui connaissent une grande détresse et une grande misère. Le ministre ne peut pas s'imaginer que, dans un pays comme le nôtre, cela puisse être prétexte à utilisation politicienne. Il y a une responsabilité collective de tous; chacun doit porter sa pierre à l'édifice. Il déclare être convaincu qu'il y aura des dérapages qui ne doivent toutefois pas servir la politique des extrêmes qui n'apporte aucune solution et qui risque de transformer une population accueillante et généreuse en une population inquiète et susceptible de manipulation.

Il n'a pas trouvé des solutions-miracles pour tous les problèmes. Dans les semaines et les mois qui viennent, il y aura des discussions sur des projets de loi qui vont être déposés par le gouvernement. Il défendra la philosophie et l'harmonie de ces projets mais, sur un nombre de points, le Parlement doit faire son travail en apportant des améliorations. Dans la note de politique gouvernementale, trois volets ont été présentés, qui sont indissociables.

Le premier volet de cette politique a trait à l'amélioration des procédures, dans le respect des droits de l'homme et de la défense. Le ministre souhaite même renforcer les garanties. Les dossiers doivent être traités rapidement, sinon ces procédures deviennent des usines à clandestins et, par conséquent, des usines de régularisation. Il faut donc améliorer la procédure et essayer, dès l'année prochaine, de résorber tout l'arriéré. Il s'agit d'une vingtaine de milliers de demandes d'asile. Le gouvernement a prévu les moyens nécessaires pour ce faire. Le ministre rappelle à cet égard que le contentieux des étrangers représente 60% des activités du Conseil d'État, ce qui amplifie encore dans une large mesure le retard des autres affaires.

Les chiffres sont éloquentes. Depuis 1985, 175 000 demandes d'asile ont été introduites. Quelque 10% de ces demandes ont été reconnues. Il y a une aggravation du phénomène: l'année derrière, il y a eu plus de 21 000 demandes. Jusqu'au mois de septembre de 1999, autant de demandes avaient été introduites que pour toute l'année 1998, impliquant une augmentation considérable des demandes provenant de ressortissants des pays de l'Est. Ces dernières demandes représentaient 73% du total.

De commissie heeft over dit beleid een eerste vergadering gehouden met de minister van Binnenlandse Zaken op 30 september 1999.

Op deze hoorzitting heeft de minister van Binnenlandse Zaken verklaard dat het immigratiebeleid een zeer moeilijk en pijnlijk maatschappelijk probleem is want het menselijk element is er zeer sterk in aanwezig. De minister van Binnenlandse Zaken moet 24 uur op 24 ter beschikking staan om individuele beslissingen te nemen. De mensen over wie hij zich moet buigen, zijn ongelukkige mensen, die zich in grote nood en ontredde bevinden. De minister kan zich moeilijk voorstellen dat zoiets in een land als het onze aanleiding kan geven tot politieke spelletjes. Iedereen draagt een collectieve verantwoordelijkheid: elkeen moet zijn steentje bijdragen. Hij verklaart ervan overtuigd te zijn dat er zich ontsporingen zullen voordoen maar dat mag er niet toe leiden dat het beleid in extremen vervalt. Dit brengt immers geen enkele oplossing en het gevaar bestaat dat een gastvrije en edelmoedige bevolking verandert in een angstige makkelijk te manipuleren bevolking.

Hij heeft geen mirakeloplossingen gevonden voor alle problemen. In de komende weken en maanden zullen besprekingen plaatsvinden over de door de regering in te dienen wetsontwerpen. Hij zal de filosofie en de samenhang van deze ontwerpen verdedigen maar op een aantal punten moet het Parlement zijn werk doen en verbeteringen aanbrengen. In de beleidsnota zijn drie onderdelen voorgesteld die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Het eerste onderdeel van dit beleid heeft betrekking op de verbetering van de procedures, met inachtneming van de rechten van de mens en van de verdediging. De minister wil de waarborgen zelfs versterken. De dossiers moeten snel afgehandeld worden, anders worden deze procedures «fabrieken» die illegalen produceren en dus regularisatiefabrieken. Men moet de procedure dus verbeteren en vanaf volgend jaar trachten de hele achterstand weg te werken. Het gaat om zowat twintigduizend asielaanvragen. De regering heeft daartoe de nodige middelen uitgetrokken. De minister vermeldt in dit verband dat vreemdelingenzaken 60% van de werkzaamheden van de Raad van State uitmaken, wat voor een groot deel de achterstand van de andere zaken nog doet oplopen.

De cijfers spreken voor zich. Sinds 1985 zijn 175 000 aanvragen ingediend. Zowat 10% van deze aanvragen werden erkend. Het fenomeen verergert: vorig jaar waren er meer dan 21 000 aanvragen. In het jaar 1999 waren er tot de maand september al evenveel aanvragen ingediend als voor het jaar 1998, waaronder een aanzienlijke toename van de aanvragen door onderdanen van Oost-Europese landen. Deze laatste aanvragen vertegenwoordigden 73% van het totaal.

Le deuxième élément de la politique gouvernementale est la régularisation. Le ministre a souligné que l'opération de régularisation proposée par le gouvernement serait une opération unique. L'idée sous-jacente de cette mesure est qu'un certain nombre de personnes se trouvent depuis longtemps sur notre territoire. L'État porte une lourde responsabilité, aussi bien dans le retard des procédures que dans les lacunes au niveau de l'éloignement. Il devient de plus en plus difficile d'exécuter les éloignements décidés. Parce que le temps est passé, les gens sont intégrés dans le tissu social. Il faut prendre en compte ces éléments humanitaires.

Quatre critères ont été développés pour les régularisations. Peuvent bénéficier de la régularisation :

1. les demandeurs d'asile en procédure depuis 4 ans (3 ans pour les familles avec enfants en âge de scolarité), sauf si le demandeur représente un danger pour l'ordre public ou a commis une fraude manifeste lors de l'introduction de sa demande ou lors de la procédure de demande d'asile;

2. les demandeurs qui invoquent des circonstances indépendantes de leur volonté, propres à la situation de leur pays d'origine. Pour l'instant, lorsqu'il doit procéder à un éloignement vers un pays dangereux, le ministre demande l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Dans les procédures de régularisation, il le fera également afin de savoir s'il y a des craintes justifiées;

3. les personnes gravement malades; dans certains cas, à cause de l'absence de soins médicaux dans le pays d'origine; renvoyer une telle personne serait dans le chef de l'État une non-assistance à une personne en danger;

4. des personnes qui peuvent faire valoir des circonstances humanitaires bien définies et qui ont développé des attaches sociales durables dans le pays; cette condition doit être appréciée en fonction de la situation du demandeur en Belgique; ces circonstances humanitaires peuvent être déduites de la situation psychologique difficile du demandeur, causée directement par sa situation dans son pays d'origine; la durée de la situation d'illégalité et ses conséquences est un élément qui sera pris en considération pour établir des circonstances humanitaires justifiant la régularisation; mais cela ne peut pas en être le seul élément; les attaches durables sont déduites d'éléments apportés par les demandeurs quant à leur participation à la vie sociale en Belgique.

En ce qui concerne la procédure de régularisation, le ministre déclare que dès le jour de sa publication au *Moniteur belge*, les demandeurs potentiels disposeront de trois semaines pour introduire leur demande. Ils devront tous joindre à leur demande une pièce justificative (un document, une trace officielle, ...) qui

Het tweede onderdeel van het regeringsbeleid is de regularisatie. De minister onderstreepte dat de door de regering voorgestelde regulariseringsoperatie eenmalig zou zijn. De onderliggende gedachte van deze maatregel is dat een aantal mensen zich sinds lang op ons grondgebied bevinden. De Staat draagt een zware verantwoordelijkheid, zowel voor het trage verloop van de procedures als voor de leemten in de verwijdering van illegalen. Het wordt steeds moeilijker om de verwijderingen waartoe besloten is, uit te voeren. Mettertijd zijn de mensen geïntegreerd in de maatschappij. Men moet rekening houden met deze humanitaire aspecten.

Voor de regularisatie zijn vier criteria ontwikkeld. Van deze regularisatie kunnen genieten :

1. de asielzoekers die sinds 4 jaar (3 jaar voor gezinnen met schoolgaande kinderen) in de procedure zitten, behalve indien de aanvrager een gevaar voor de openbare orde vormt of kennelijk bedrog heeft gepleegd bij het indienen van zijn aanvraag of tijdens de asielprocedure;

2. de aanvragers die zich beroepen op omstandigheden buiten hun wil die eigen zijn aan de toestand in hun land van oorsprong. Op dit ogenblik vraagt de minister het advies van de Commissaris-generaal voor vluchtelingen en staatlozen wanneer hij iemand naar een gevaarlijk land moet verwijderen. In de regularisatieprocedure zal hij dat ook doen om te weten of de angst van de asielzoekers gerechtvaardigd is;

3. ernstig zieke mensen; door het ontbreken van gezondheidszorg in het land van oorsprong kan het terugsturen van deze personen in sommige gevallen voor de Staat gelijkstaan met het weigeren van hulp aan een persoon in nood;

4. mensen die welbepaalde humanitaire omstandigheden kunnen laten gelden en die in ons land duurzame sociale banden hebben ontwikkeld; deze voorwaarde moet beoordeeld worden aan de hand van de toestand van de aanvrager in België; deze humanitaire omstandigheden kunnen blijken uit de psychische moeilijkheden van de aanvrager, die rechtstreeks veroorzaakt worden door de toestand in zijn land van oorsprong; de duur van de illegaliteit en de gevolgen daarvan zullen in aanmerking worden genomen om de humanitaire omstandigheden te bewijzen die de regularisatie kunnen rechtvaardigen. Maar dat kan niet het enige element zijn; de duurzame bindingen met ons land moeten blijken uit de gegevens die de aanvragers verstrekken over hun deelname aan het sociale leven in België.

Wat de regularisatieprocedure betreft, verklaart de minister dat vanaf de dag waarop de wet in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, de potentiële aanvragers over drie weken zullen beschikken om hun aanvraag in te dienen. Bij hun aanvraag moeten ze allemaal een bewijsstuk voegen waaruit

établit qu'ils sont connus par l'Office des étrangers, par un service public, un service de police, un CPAS, un hôpital, une école, etc.

Cette pièce justificative est importante parce qu'il faut trouver là-dedans, pour la première catégorie, la preuve qu'ils ont introduit leur demande d'asile depuis 3 ou 4 ans, pour la deuxième catégorie, la preuve qu'ils sont originaires d'un pays qu'ils estiment être à risque, pour la troisième catégorie, une attestation médicale établissant qu'ils sont atteints d'une maladie grave et, pour la quatrième catégorie, la preuve qu'ils résident en Belgique depuis plus de 6 ou 5 ans.

Ces demandes accompagnées de pièces justificatives devaient être introduites auprès des communes, qui les transmettraient au secrétariat de la nouvelle commission de régularisation. Les communes disposeraient d'un mois supplémentaire pour constituer le «rapport social», comprenant toutes les informations utiles pour aider la commission à prendre sa décision en pleine connaissance de cause. Pendant cette période les demandeurs pouvaient compléter leur dossier de pièces justificatives supplémentaires. Cette commission sera indépendante, composée de magistrats, de représentants des associations, d'avocats. Le ministre lui-même s'interdira d'intervenir afin de garantir l'objectivité la plus grande. Il ne fera que suivre cette commission dans la plupart des cas. Ce n'est qu'en cas d'éléments exceptionnels qu'il dérogera à l'avis dûment motivé.

Le troisième élément de sa politique concerne les éloignements. Le ministre a souligné que les chiffres deviennent inquiétants. Il faut donc mettre en œuvre une politique d'éloignement rapide. Les éloignements doivent se dérouler dans des conditions humaines et avec la dignité nécessaire. Tous ceux qui arrivent en Belgique doivent bénéficier au maximum d'un accompagnement sur le plan social, psychologique et en ce qui concerne la formation. Ce dernier aspect est important, que ces gens restent ici, ou qu'ils retournent vers leur pays d'origine, où ils peuvent utiliser cette formation.

Un problème particulier est celui des Kosovars. Depuis 1996, plus de 20 000 Kosovars se trouvent sur notre territoire, dont 15 000 ont introduit une demande d'asile. Plus de 5 000 ont demandé le bénéfice du régime de protection provisoire. Cette protection provisoire a pris fin le 3 septembre 1999. Ceux qui bénéficiaient de cette protection peuvent, s'ils le veulent, repartir. Un certain nombre d'entre eux l'a déjà fait, avec l'aide du gouvernement belge. Cependant, le gouvernement n'a pas voulu imposer le retour à cause des inquiétudes légitimes de ceux qui craignent ce qu'ils retrouveront chez eux, notamment en ce qui concerne l'habitation. Ils pouvaient dès lors rester jusqu'au 2 mars de l'année suivante; ceux qui ont des enfants dans les écoles peuvent même rester

blijkt dat ze bekend zijn bij de dienst Vreemdelingen-zaken, een overheidsdienst, een politiedienst, een OCMW, een ziekenhuis, een school, enz.

Dit bewijsstuk is belangrijk want het moet aangeven, voor de eerste categorie, dat ze zich sinds 3 of 4 jaar in de asielprocedure bevinden, voor de tweede categorie, dat ze afkomstig zijn uit een land dat naar hun mening risico's oplevert. Voor de derde categorie is een doktersattest vereist waaruit blijkt dat ze aan een ernstige ziekte lijden, en voor de vierde categorie, het bewijs dat ze sinds meer dan 6 of 5 jaar in België verblijven.

Deze aanvragen vergezeld van bewijsstukken moesten bij de gemeente ingediend worden en de gemeente moest ze verzenden aan de nieuwe regularisatiecommissie. De gemeenten beschikten over een bijkomende maand om het «sociaal verslag» op te stellen waarin alle nuttige gegevens vermeld worden die de commissie kunnen helpen om haar beslissing met kennis van zaken te nemen. Tijdens die periode konden de aanvragers hun dossier aanvullen met bijkomende bewijsstukken. Deze commissie zal onafhankelijk zijn en bestaan uit magistraten, vertegenwoordigers van verenigingen en advocaten. De minister ontzegt zichzelf het recht om tussen te komen ten einde een zo groot mogelijke objectiviteit te waarborgen. Hij zal het advies van deze commissie in de meerderheid van de gevallen alleen maar volgen. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal hij afwijken van het behoorlijk gemotiveerde advies.

Het derde onderdeel van zijn beleid heeft betrekking op de verwijdering van illegalen. De minister vermeldde dat de cijfers onrustwekkend worden. Men moet dus een beleid van snelle verwijdering voeren. De verwijderingen moeten verlopen in menselijke omstandigheden en met de nodige waardigheid. Al wie in België aankomt, moet sociale en psychologische begeleiding krijgen alsook een opleiding. Dit laatste aspect is belangrijk, of deze mensen nu hier blijven dan wel naar hun land van oorsprong terugkeren, waar ze die opleiding kunnen gebruiken.

Een apart probleem vormen de Kosovaren. Sinds 1999 bevinden zich meer dan 20 000 Kosovaren op ons grondgebied, van wie 15 000 asiel hebben aangevraagd. Meer dan 5 000 van hen hebben het tijdelijke beschermingsstatuut gevraagd. Deze tijdelijke bescherming is op 3 september 1999 afgelopen. Zij die de bescherming genoten, konden daarna, indien zij dat wilden, vertrekken. Een aantal van hen hebben dat met de hulp van de Belgische regering ondertussen gedaan. De regering wilde degenen die terecht bezorgd waren om wat ze thuis zouden aantreffen, met name wat de woonsituatie betreft, evenwel niet dwingen om terug te keren. Zij mochten daarom blijven tot 2 maart van volgend jaar; zij die schoolgaande kinderen hebben mogen zelfs tot eind juni 2000 in België

jusqu'à la fin du mois de juin de l'année 2000. Entre-temps, des Kosovars à la merci des réseaux de trafiquants continuent à arriver. Ces gens ne demandent pas l'asile, et doivent être éloignés. Le gouvernement belge a fait des efforts considérables pour leur trouver un hébergement, parce qu'il était hors de question de les laisser sur les parkings des autoroutes.

Le ministre est conscient du fait que les mesures proposées ne sont qu'un volet d'une politique globale à mettre en œuvre. Un autre élément très important de cette politique globale est de mener une politique efficace de coopération au développement, notamment en ce qui concerne les pays du Sud. Cette politique doit aussi être menée au niveau européen. L'élément répressif (comprenant entre autres les éloignements), ne peut donc être qu'une partie d'une politique globale.

Afin d'accompagner le processus d'expulsion forcée, il a proposé au gouvernement qu'un « Observatoire » soit constitué, dans lequel tous les partenaires précités soient représentés. Celui-ci pourrait désigner des observateurs et des médiateurs qui accompagneront ces opérations. Cet observatoire pourrait faire des propositions pour améliorer les procédures et même pour demander, le cas échéant, au ministre d'engager des procédures disciplinaires et même pénales. Ainsi, les responsabilités peuvent être partagées, bien que la loi sur le fonctionnement de la police doit être respectée scrupuleusement lorsqu'il y a des incidents. L'État ne peut pas se soustraire à ses responsabilités.

Le ministre souligne l'importance du signal que la Belgique donnera par ces mesures d'éloignement vis-à-vis de l'extérieur. La Belgique a une réputation d'être une véritable passoire qui ferait qu'on y entre et qu'on s'y installe sans problèmes. Trop souvent, la Belgique a donné l'impression que l'on peut obtenir très facilement des allocations de toutes sortes, qui sont utilisées pour payer aux trafiquants une prime supplémentaire. C'est la raison pour laquelle on peut trouver des gens sur les parkings, parce que c'est là où les trafiquants peuvent retrouver les passeurs. Quand on héberge ces personnes dans les centres ouverts, elles restent moins de 24 heures avant d'en repartir.

4. Les lignes de force du présent rapport

Au cours de la discussion sur la politique du gouvernement, la commission a surtout été attentive aux points commentés ci-dessous. Ce sont ces points qui sont détaillés dans le rapport.

4.1. Politique européenne en matière d'immigration

Plusieurs membres plaident également pour une approche européenne uniforme de la politique de l'immigration dans son ensemble. Un membre sug-

blijven. Ondertussen blijven Kosovaren toestromen: zij zijn het slachtoffer van mensenhandel. Deze personen vragen geen asiel en moeten worden verwijderd. De Belgische regering heeft aanzienlijke inspanningen gedaan om hun onderdak te bezorgen, aangezien men ze onmogelijk kan achterlaten op de parkings naast de snelwegen.

De minister beseft dat de voorgestelde maatregelen maar een onderdeel zijn van een ruimer beleid. Een ander zeer belangrijk element daarvan is dat een efficiënt beleid inzake ontwikkelingssamenwerking uitgebouwd moet worden, met name wat de landen van het Zuiden betreft. Dat beleid moet ook op Europees niveau worden gevoerd. Het repressieve element (met inbegrip van onder andere verwijderingen) moet dus een onderdeel zijn van een algemeen beleid.

Om de gedwongen verwijderingen beter te laten verlopen, heeft hij in de regering voorgesteld een « Observatorium » in te richten, waarin alle genoemde gesprekspartners vertegenwoordigd zijn. Dat observatorium kan observatoren en bemiddelaars aanwijzen om de verwijderingsoperaties te begeleiden. Daarnaast kan het voorstellen doen om de procedures te verbeteren en eventueel de minister vragen om een tuchtprocedure of zelfs een strafrechtelijke procedure te starten. Zo kan de verantwoordelijkheid worden gedeeld, met dien verstande dat de wet op het politieambt bij incidenten steeds nauwgezet moet worden nageleefd. De Staat kan zich niet aan zijn verantwoordelijkheden onttrekken.

De minister benadrukt het belang van het signaal dat België door deze verwijderingsmaatregelen aan het buitenland geeft. België heeft de reputatie een zeef te zijn waar men zonder problemen binnen kan komen en kan blijven. België heeft al te vaak de indruk gewekt dat men makkelijk aan allerlei uitkeringen kan komen, die dan worden gebruikt om mensenhandelaars een extra-premie te betalen. Daarom treft men ook zoveel mensen aan op de parkings, omdat de mensenhandelaars daar de tussenpersonen ontmoeten. Als men deze mensen in open centra onderbrengt, zijn ze binnen 24 uur opnieuw vertrokken.

4. Krachtlijnen van dit verslag

Tijdens de bespreking van het regeringsbeleid heeft de commissie vooral aandacht besteed aan de punten die hier worden toegelicht. Het zijn deze punten die in het verslag nader worden uitgewerkt.

4.1. Europees immigratiebeleid

Ook voor het immigratiebeleid in zijn geheel werd door verschillende leden een uniforme Europese aanpak bepleit. Tevens werd door een lid gesuggereerd

gère d'arrêter des quotas au niveau européen. Enfin, on a souligné que l'immigration doit être vue dans une perspective pratique: sur une période de 10 ans, le solde migratoire positif n'atteint que 2,1 % de la population. De plus, 60 % des étrangers qui résident dans notre pays proviennent des pays de l'Union européenne. À cet égard, les décisions du Conseil des ministres européens de Tampere seront examinées au chapitre II, 7. Il faut éviter, en même temps, de se laisser obnubiler par la situation actuelle. Une étude de la section «Population» (département des Affaires économiques et sociales) du secrétariat général des Nations unies fait état des conséquences démographiques qu'aura le vieillissement de la population dans le monde industrialisé, et qui générera, dès 2025, un manque énorme de main-d'œuvre. Le monde industrialisé devra considérer le problème de l'immigration sous une tout autre perspective.

4.2. Politique en matière d'asile

Les critères utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Genève varient d'un pays de l'Union européenne à l'autre. Plusieurs membres ont plaidé pour une approche uniforme de la politique européenne en matière d'asile. Dans ce contexte, il est important que la Belgique défende l'application de la Convention de Genève en faveur des femmes en cas d'actes violents de discrimination à leur égard sur la base de leur sexe.

La commission a insisté auprès du ministre pour qu'il propose en tout cas des initiatives en ce sens au Conseil des ministres européen.

En ce qui concerne la procédure d'asile, la commission s'accorde à reconnaître avec le ministre que cette procédure doit être simplifiée et raccourcie, sans porter atteinte au principe de transparence et ni aux droits de la défense. La commission a également souligné l'importance de la qualité des examinateurs, surtout lors du premier entretien à l'Office des étrangers.

4.3. Clandestinité et réseaux de traite des êtres humains

Il importe de savoir, pour la politique d'immigration dans son ensemble, combien de personnes séjournent sur notre territoire dans la clandestinité. À l'heure actuelle, il n'existe apparemment aucune approche scientifique de ce problème. La commission a examiné ce problème au cours d'une audition du professeur Paulain (voir le chapitre II, 1). Le problème des réseaux organisés de traite des êtres humains reste inquiétant. C'est pourquoi la commission a décidé de créer une sous-commission «Traite des êtres humains et prostitution» (10 novembre 1999), qui sera chargée

om op Europees niveau quota vast te leggen. Ten slotte werd er ook op gewezen dat immigratie vanuit praktisch perspectief bekeken dient te worden: over een periode van 10 jaar bedraagt het positief migratiesaldo slechts 2,1 % van de bevolking. Bovendien is 60 % van de in ons land verblijvende vreemdelingen afkomstig uit landen van de Europese Unie. In dit verband zullen in hoofdstuk II, 7 de beslissingen van de Europese Ministerraad van Tampere worden onderzocht. Tegelijk moet worden vermeden dat wij ons blind staren op de huidige situatie. Een studie van de afdeling «Bevolking» (departement Economische en Sociale Aangelegenheden) van het secretariaat-generaal van de Verenigde Naties wijst op de demografische gevolgen van de veroudering van de bevolking in de geïndustrialiseerde wereld waardoor er vanaf 2025 een enorme behoefte aan arbeidskrachten zal ontstaan. Daardoor zal de geïndustrialiseerde wereld immigratie in een totaal ander perspectief moeten bekijken.

4.2. Asielbeleid

De landen van de Europese Unie hanteren verschillende criteria bij de toepassing van de Conventie van Genève. Verschillende leden hebben gepleit voor een uniforme Europese aanpak van het asielbeleid. In dit verband is het belangrijk dat België het standpunt verdedigt dat de Conventie van Genève toepasselijk is op de gevallen waarin vrouwen het voorwerp uitmaken van gewelddadige daden van discriminatie op grond van hun geslacht.

De commissie drong er bij de minister op aan dat hij in elk geval initiatieven in die zijn zou voorstellen in het kader van de Europese Raad van ministers.

Wat de asielprocedure betreft, is de commissie het met de minister eens dat deze vereenvoudigd en verkort dient te worden. Daarbij mogen de principes van transparantie en het recht van verdediging niet in het gedrang komen. Ook heeft de commissie het belang van de kwaliteit van de ondervragers, vooral bij het eerste intakegesprek door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), benadrukt.

4.3. Clandestiniteitennetwerken van mensenhandel

Voor het immigratiebeleid in zijn geheel is het van belang te weten hoeveel mensen clandestien op ons grondgebied leven. Op dit ogenblik lijkt er geen enkele wetenschappelijk verantwoorde benadering van dit probleem te bestaan. De commissie heeft dit probleem onderzocht tijdens een hoorzitting met professor Poulain (zie hoofdstuk II, 1). Het probleem van de georganiseerde netwerken van mensenhandel blijft onrustwekkend. Om die reden heeft deze commissie dan ook beslist om een sub-commissie «Mensenhandel en prostitutie» op te richten»

de vérifier si la législation existante permet de donner une réponse suffisante à ce phénomène et dans quelle mesure les parquets et les services de police appliquent cette législation.

4.4. Les régularisations

Plusieurs questions ont été posées concernant la capacité des commissions de régularisation de traiter les demandes de régularisation de manière rapide et correcte. Eu égard au fait qu'il s'est avéré impossible par le passé d'éloigner du territoire les demandeurs d'asile déboutés, d'aucuns doutent que le gouvernement trouve les moyens de faire en sorte que les personnes dont la demande de régularisation a été rejetée, quittent effectivement le territoire. Il est clair que la régularisation proposée ira de pair avec l'éloignement des personnes dont la demande aura été rejetée. Plusieurs membres ont mis en doute l'utilité sociale d'une campagne de régularisation, à grande échelle mais unique. Ils ont demandé que des régularisations soient possibles en permanence, sous des conditions strictes et égales pour tous.

Des doutes ont également été émis concernant le bref délai qui est laissé pour l'introduction des demandes de régularisation.

D'une manière générale, la question a été posée de savoir si les communes avaient suffisamment de temps pour se préparer et si elles disposaient d'instructions claires et suffisantes. On a aussi demandé si l'on avait veillé à ce que la procédure soit appliquée de la même manière par toutes les communes (rapport sociaux).

En ce qui concerne les divers critères de régularisation, des précisions ont été demandées sur plusieurs points. D'une manière générale, il a été demandé comment on a informé les personnes susceptibles de régularisation sur la procédure à suivre, sur les documents justificatifs nécessaires et sur l'interprétation des différents critères.

4.5. Simplification de la procédure administrative

Dans la note du 1^{er} octobre 1999, le gouvernement propose la création de nouvelles instances qui remplaceront celles qui sont actuellement chargées de la gestion des procédures d'admission d'étrangers au pays: il s'agit de l'Administration fédérale de l'immigration (AFI), qui reprendra les missions de l'Office des étrangers, à l'exception de celles relatives au statut de réfugié, l'Administration fédérale de l'asile (AFA) chargée du traitement des demandes d'asile et la Jurisdiction administrative des réfugiés (JAR), chargée des recours contre les décisions de l'AFA.

(10 novembre 1999) om na te gaan of de bestaande wetgeving een afdoende antwoord biedt op dit fenomeen en in welke mate de parketten en de politiediensten deze wetgeving toepassen.

4.4. De regularisaties

Verschillende vragen rezen over de capaciteit van de regularisatiecommissies om de regularisatieaanvragen snel en correct af te handelen. Gelet op de onmogelijkheid in het verleden om afgewezen asielsezoekers van het grondgebied te verwijderen, werd betwijfeld of de regering de middelen zal vinden om de personen wier regularisatieaanvraag werd afgewezen, ook effectief het grondgebied te doen verlaten. Het is duidelijk dat de voorgestelde regularisatie gepaard zal gaan met de verwijdering van personen van wie de aanvraag werd geweigerd. Een aantal leden betwijfelden het maatschappelijke nut van een grootschalige en éénmalige regularisatiecampagne. Zij pleitten voor een permanente regularisatiemogelijkheid onder strikte en voor iedereen gelijke voorwaarden.

Eveneens werden er twijfels geuit over de korte termijn om de regularisatieaanvragen in te dienen.

Algemeen werd gevraagd of de gemeenten voldoende tijd hadden om zich voor te bereiden, voldoende en duidelijke richtlijnen hadden en dat ervoor gezorgd werd dat de procedure door alle gemeenten op dezelfde manier werd toegepast (sociale verslagen).

Wat de verschillende regularisatiecriteria betreft, werden een aantal verduidelijkingen gevraagd. In het algemeen werd gevraagd op welke manier de personen die voor regularisatie in aanmerking komen, geïnformeerd werden over de te volgen procedure, de nodige stavingsstukken en de interpretatie van de verschillende criteria.

4.5. Vereenvoudiging van de administratieve procedure

In haar nota van 1 oktober 1999, stelt de regering de oprichting voor van nieuwe instanties ter vervanging van deze die nu belast zijn met het beheer van de procedures die leiden tot toelating van vreemdelingen tot het grondgebied: het zijn de Federale Administratie voor immigratie (FAI), die de opdrachten van de Dienst Vreemdelingenzaken zal overnemen, behalve deze betreffende het vluchtelingenstatuut, de Federale Administratie voor asiel (FAA), die de aanvragen tot het bekomen van het vluchtelingenstatuut zal moeten behandelen, en het Administratieve Rechtscollege voor vluchtelingen (ARV), belast met de beroepen tegen de beslissingen van de FAA.

Plusieurs membres ont demandé comment la simplification de la procédure d'asile existante et la suppression de certains services annoncée par le ministre, peuvent être conciliées avec le fait que ces services sont chargés de mettre en œuvre la nouvelle politique du ministre, notamment les régularisations.

Plusieurs membres se sont également demandé, à propos de l'«observatoire» dont la création avait été annoncée par le ministre, quelle serait l'utilité d'une institution nouvelle à côté du «Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme».

4.6. Centres fermés

Plusieurs membres ont réitéré les critiques déjà formulées à l'encontre des centres fermés dans les rapports précédents :

— des personnes sont détenues sans avoir été condamnées par un tribunal pour avoir commis des faits délictueux;

— le délai de détention maximal de cinq mois est prolongé lorsqu'une tentative d'expulsion échoue;

— les conditions de vie dans les centres fermés doivent être améliorées et contrôlées;

— il convient de se montrer spécialement attentif à la situation des enfants dans les centres fermés;

— il convient d'offrir une formation aux personnes qui séjournent dans ces centres.

4.7. Politique en matière de rapatriement

La politique en matière de rapatriement englobe deux domaines: l'organisation du départ volontaire et la politique relative aux rapatriements forcés.

La commission a souligné que le gouvernement devrait veiller à promouvoir au maximum les retours volontaires.

À cet égard, plusieurs sénateurs ont plaidé pour que l'on mette sur pied des programmes de formation destinés aux personnes qui seront expulsées.

Le but poursuivi est de préparer ces personnes le mieux possible pour réussir leur retour. Des prêts pourraient être consentis dans le même but.

Ces programmes pourraient être mis au point en collaboration avec le département de la Coopération au développement.

Plusieurs membres ont exprimé leur malaise par rapport à la manière dont les Tziganes slovaques avaient été expulsés. On a aussi demandé comment le ministre pourra poursuivre ces expulsions collectives si certaines personnes opposent une résistance.

Plusieurs questions ont été posées sur la façon de procéder à une expulsion forcée. Dans quelle mesure

Verschillende leden hebben gevraagd hoe de vereenvoudiging van de bestaande asielprocedure en de door de minister aangekondigde afschaffing van bepaalde diensten valt te rijmen met het feit dat deze diensten het vernieuwde beleid van de minister, onder meer de regularisaties, moeten uitvoeren.

Ook over de door de minister aangekondigde oprichting van een «Observatorium» vroegen verschillende leden zich af wat het nut kan zijn van een nieuwe instelling naast het bestaande «Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding».

4.6. Gesloten centra

Verschillende leden herhaalden de kritiek op de gesloten centra die ook reeds in de vorige rapporten naar voor is gekomen :

— personen worden vastgehouden zonder dat zij door een rechtbank voor bepaalde feiten veroordeeld zijn;

— de maximale vasthoudingstermijn van vijf maanden wordt hernieuwd als een uitwijzing niet lukt;

— verbetering van en toezicht op de leefomstandigheden in de gesloten centra;

— specifieke aandacht voor kinderen in de gesloten centra;

— aanbieden van opleiding en vorming.

4.7. Het verwijderingsbeleid

Het verwijderingsbeleid bevat twee onderdelen: de organisatie van het vrijwillig vertrek en het beleid inzake gedwongen verwijderingen.

In de commissie werd benadrukt dat de regering ervoor zou moeten zorgen dat de vrijwillige terugkeer zoveel mogelijk wordt bevorderd.

Verschillende senatoren pleiten in dit verband voor het opzetten van vormings- en opleidingsprogramma's voor personen die zullen worden uitgewezen.

De bedoeling is om de personen zoveel mogelijk voor te bereiden op een succesvolle terugkeer. Met hetzelfde doel zouden ook leningen kunnen worden verstrekt.

Deze programma's kunnen worden ontwikkeld in samenwerking met het departement Ontwikkelings-samenwerking.

Verschillende leden hebben hun verontrusting geuit over de manier waarop de Slowaakse zigeuners werden uitgewezen. Ook werd gevraagd hoe de minister deze collectieve uitwijzingen zal kunnen voortzetten als sommige personen zich verzetten.

Er werden verschillende vragen gesteld over de manier waarop gedwongen uitwijzingen dienden te

peut-on recourir à la contrainte? Ces expulsions doivent-elles se faire sur des vols de ligne ou est-il plus indiqué de prévoir des vols spéciaux? Si l'on prévoit des vols spéciaux, combien de personnes peuvent-ils transporter?

D'autres commissaires ont souligné l'échec global de la politique de retour. Depuis 1998, sur les 175 000 demandes d'asile qui ont été introduites, seules 15 000 ont été accueillies. Une grande partie des demandeurs d'asile déboutés est sans doute encore en Belgique. Il est patent que seule une partie d'entre eux ont été effectivement expulsés. Comment le gouvernement compte-t-il s'y prendre pour résoudre ce problème?

4.8. Accueil et aide sociale

La commission a aussi examiné la politique pour ce qui est des conséquences concrètes au quotidien de l'arrivée des étrangers en Belgique.

Toute forme de séjour crée une situation juridique spécifique ayant des conséquences spécifiques sur l'accueil et l'aide sociale.

Le fait que la responsabilité ou l'organisation de l'accueil et de l'aide en question incombent à diverses instances (autorité fédérale, communautés, CPAS, Croix-Rouge) n'est évidemment pas de nature à simplifier la situation dans laquelle se trouve l'étranger.

gebeuren. In welke mate kan dwang worden angewend? Dienen deze te gebeuren met lijnvluchten of is het veeleer aangewezen om speciale vluchten te voorzien? Als er speciale vluchten worden voorzien, hoeveel personen kunnen dan getransporteerd worden?

Andere commissieleden wezen op het globale falen van het terugkeerbeleid. Sedert 1998 werden van de 175 000 ingediende asielaanvragen slechts 15 000 aanvaard. Een groot deel van de afgewezen asielzoekers is mogelijk nog in het land. Het is duidelijk dat slechts een fractie hiervan effectief is verwijderd. Hoe zal de regering deze problematiek aanpakken?

4.8. Onthaal en maatschappelijke hulp

De commissie heeft ook het beleid onderzocht wat betreft de concrete gevolgen in het dagelijks leven van de vreemdelingen die België binnenkomen.

Elke vorm van verblijf creëert een specifieke juridische situatie met specifieke gevolgen inzake opvang en maatschappelijke hulp.

Het feit dat deze opvang en hulp onder de verantwoordelijkheid valt of georganiseerd wordt door verschillende instellingen (federale overheid, de gemeenschappen, OCMW, Rode Kruis) vergemakkelijkt de situatie van de vreemdeling zeker niet.

II. ANALYSE THÉMATIQUE DES AUDITIONS

II.1. Analyse de l'immigration en Belgique

Un aperçu chiffré du problème de la migration en Belgique est une condition élémentaire en vue d'élaborer une politique des migrations et de l'intégration. C'est pourquoi la commission a cherché à obtenir une série de statistiques qu'elle juge indispensables à la préparation et à la mise en œuvre d'une telle politique ou à l'évaluation de celle-ci en connaissance de cause. La commission a également invité, pour une audition, le professeur Poulain, de l'Université catholique de Louvain, qui s'occupe spécifiquement de cette problématique.

La commission s'est efforcée d'avoir un aperçu de l'évolution de la migration légale dans notre pays et de l'évolution du nombre des demandes d'asile.

Pour ce qui est de l'immigration légale, la commission estime qu'il est important de disposer de chiffres précis en fonction de la qualité en vertu de laquelle les étrangers peuvent entrer en Belgique (regroupement familial, étudiant, permis de travail, travail indépendant, demandeur d'asile, au pair, etc.). Les chiffres que l'Office des étrangers a transmis initialement en la matière sont ventilés par service chargé des dossiers et non en fonction de la nature du visa décerné, de sorte que pour l'immigration légale vers notre pays, on disposait uniquement de chiffres globaux.

La commission estime qu'une autre approche s'impose pour disposer d'éléments essentiels pour une politique en la matière. L'Office des étrangers a ainsi fourni récemment un aperçu de l'immigration en fonction de la nature du visa décerné lors de la période 1995-1998 (*cf. infra*).

Pour l'immigration clandestine, il est renvoyé à la méthode et aux chiffres présentés par le professeur Poulain (voir *infra*).

Afin de brosser un tableau complet du problème de l'immigration, l'on donne également un aperçu de l'évolution du nombre d'étrangers qui ont acquis la nationalité belge. En effet, en soi l'immigration d'étrangers dans notre pays ne pose pas problème. Des problèmes peuvent toutefois se poser lorsque l'intégration de ces nouveaux habitants n'est pas soutenue de manière suffisante. La réponse à ces problèmes doit être une politique d'intégration cohérente et mûrement réfléchie. Si l'on veut donner un aperçu chiffré de l'ampleur du problème de l'intégration, on doit tenir compte également du nombre d'étrangers qui sont devenus Belges. En effet, l'acquisition de la nationalité n'entraîne pas automatiquement une intégration sans faille.

II. DE THEMATICHE ANALYSE VAN DE HOORZITTINGEN

II.1. Analyse van de immigratie in België

Om een migratie- en integratiebeleid uit te stippen is een cijfermatig inzicht in het migratievraagstuk een elementaire voorwaarde. De commissie heeft dan ook geprobeerd om een aantal statistische gegevens te verkrijgen waarvan zij meent dat ze onontbeerlijk zijn voor het voorbereiden en het uitvoeren van een dergelijk beleid of om, met kennis van zaken dit beleid te evalueren. Tevens heeft zij professor Poulain van de *Universiteit catholique de Louvain*, die zich specifiek met deze problematiek bezighoudt, op een hoorzitting uitgenodigd.

De commissie heeft geprobeerd om een inzicht te verkrijgen in de evolutie van de legale migratie in ons land en de evolutie van het aantal asielaanvragen.

De commissie meent dat het belangrijk is om over precieze cijfers te beschikken over de legale immigratie en dit in functie van de hoedanigheid waarin men gerechtigd is om het grondgebied te betreden (gezinshereniging, student, arbeidsvergunning, zelfstandige arbeid, asielzoeker, au pair, enz.). De cijfers die door de Dienst Vreemdelingenzaken initieel werden verstrekt waren echter opgesplitst volgens de dienst die de dossiers behandelt en niet volgens de aard van de verstrekte visa zodat enkel globale cijfers konden gegeven worden voor wat betreft de legale migratie naar ons land.

De commissie meent dat een andere benadering nodig is om over voor het beleid essentiële gegevens te beschikken. Recent heeft de Dienst Vreemdelingenzaken dan ook een overzicht verstrekt van de immigratie in functie van de aard van de verstrekte visa voor de periode 1995-1998 (*cf. infra*).

Voor de illegale immigratie wordt verwezen naar de methodiek en de cijfersgegevens die door professor Poulain werden voorgesteld (zie *infra*).

Om een volledig beeld te krijgen van de problematiek rond immigratie wordt ook een overzicht gegeven van de evolutie van de vreemdelingen die de Belgische nationaliteit hebben verworven. Immigratie van vreemdelingen in ons land is immers niet problematisch op zich. Wel kunnen er problemen rijzen wanneer de integratie van deze nieuwe inwoners niet voldoende ondersteund wordt. Het antwoord op deze problemen dient gegeven te worden door een doordacht en coherent integratiebeleid. Als men een cijfermatig overzicht wenst te geven van de omvang van integratieproblematiek dan moet men ook rekening houden met het aantal vreemdelingen die Belg zijn geworden. De nationaliteitsverwerving leidt immers niet automatisch tot een vlekkeloze integratie.

Enfin, un aspect non négligeable de la politique de l'immigration est déterminé par l'évolution démographique dans notre pays. Comme les autres pays du monde industrialisé, la Belgique va être confrontée, à partir de 2025 et dans une mesure croissante, aux conséquences du vieillissement de la population et aux besoins que cette situation créera sur le marché du travail. La division «Population» du secrétariat des Nations unies(1) a élaboré un rapport préliminaire à ce sujet, lequel conclut provisoirement que d'ici quelques décennies, l'Europe aura besoin de 135 millions de nouveaux immigrants pour maintenir sa population active (voir *Recommandations*). L'Organisation internationale du travail a également publié une étude sur la question, laquelle souligne les besoins croissants de main-d'œuvre qui apparaîtront dans les pays industrialisés au cours des années à venir(2).

Il va de soi qu'il ne s'agit là que d'une extrapolation effectuée sur la base d'un certain nombre de données sommaires, de sorte que la prudence est de mise. Mais ces perspectives peuvent peut-être nous inciter à considérer l'immigration sous un angle éventuellement différent.

Il est clair que les problèmes actuels en matière d'immigration et d'asile s'aggraveront dans l'avenir. Le fossé qui sépare les pays riches des pays pauvres, la pression démographique exercée de l'extérieur et le développement démographique à l'intérieur engendreront inmanquablement un accroissement de la migration. On constate d'ores et déjà que les pays riches font appel à une main-d'œuvre qualifiée pour maintenir le niveau de leur économie et de leur prospérité. Cela a toutefois pour conséquence de priver les pays en développement de la population active qualifiée dont ils ont eux-mêmes besoin.

Il est tout aussi clair que la mondialisation de l'économie est impossible sans un accroissement de la richesse des pays pauvres. Les pays riches commencent progressivement à se rendre compte qu'en définitive, le maintien d'un «tiers-monde» sous-développé joue en leur défaveur.

L'analyse de l'immigration nécessite l'examen de trois facettes :

- l'entrée sur notre territoire (régulée par la loi du 15 décembre 1980);
- le séjour en Belgique;
- l'aspect économique et social.

Parmi les personnes qui entrent en Belgique de façon régulière, il y a les Belges venant de l'étranger,

Een niet onbelangrijk aspect tenslotte van het immigratiebeleid wordt bepaald door de demografische ontwikkeling in ons land. Net als in de rest van de geïndustrialiseerde wereld zal ons land tegen 2025 in toenemende mate worden geconfronteerd met de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking en de behoeften die daardoor zullen ontstaan op de arbeidsmarkt. De afdeling «Bevolking» van het secretariaat van de Verenigde Naties(1) heeft hierover een voorverslag opgesteld, waarin als voorlopige conclusie wordt vooropgesteld dat Europa binnen een paar decennia 135 miljoen nieuwe immigranten nodig heeft om haar actieve bevolking op peil te houden (zie *Aanbevelingen*). Ook het Internationaal Arbeidsbureau heeft hierover een studie gepubliceerd waarin gewezen wordt op de toenemende behoefte aan arbeidskrachten in de geïndustrialiseerde wereld in de komende jaren(2).

Uiteraard betreft het hier slechts een extrapolatie op grond van een aantal summiere gegevens zodat enige voorzichtigheid geboden is maar dergelijke vooruitzichten kunnen er ons wellicht toe nopen om immigratie vanuit een mogelijk andere invalshoek te bekijken.

Duidelijk is dat de huidige problemen rond immigratie en asiel in de toekomst zullen toenemen. De kloof tussen de rijke en arme landen, de demografische druk van buitenuit en de demografische ontwikkeling van binnenuit zullen alleen maar leiden tot een toename van de migratie. Reeds nu kan men vaststellen dat de rijke landen beroep doen op geschoolde arbeidkrachten om onze economie en welvaart op peil te houden. Het gevolg is echter dat de ontwikkelingslanden op die manier beroofd worden van de geschoolde, actieve bevolking die ze zelf nodig hebben.

Duidelijk is eveneens dat de mondialisering van de economie niet kan zonder een toename van de rijkdom in de armere landen. De rijke landen beginnen geleidelijk te beseffen dat het verder blijven bestaan van een onderontwikkelde «Derde Wereld» uiteindelijk in hun nadeel is.

Om de immigratie te analyseren moet men drie facetten onder ogen nemen :

- de toegang tot ons grondgebied (geregeld door de wet van 15 december 1980);
- het verblijf in België;
- het economisch en sociaal aspect.

Bij de personen die België op regelmatige wijze binnenkomen, zijn er de Belgen die uit het buitenland

(1) *United Nations Population Department (UNPD)*.

(2) *Workers without frontiers: the impact of globalization on international migration*, Peter Stacker, *International Labour Organization*.

(1) *United Nations Population Department (UNPD)*.

(2) *Workers without frontiers: the impact of globalization on international migration*, Peter Stacker, *International Labour Organization*.

les citoyens de l'Union européenne et des pays avec lesquels des accords en matière de visa ont été conclus, les personnes disposant d'un visa valable, et les personnes qui sont demandeuses d'asile. Au total, il s'agit de 55 000 personnes par an.

Parmi les personnes entrant en Belgique de façon irrégulière, il faut faire une distinction entre celles connues par les administrations et celles qui ne le sont pas.

La première catégorie de personnes entrent sur le territoire belge sous une fausse identité ou sous de faux motifs, tels que le mariage blanc ou l'usurpation d'identité des morts par des vivants.

La deuxième catégorie de personnes entrent sur le territoire belge de façon irrégulière et restent inconnues parce qu'elles n'ont pas été découvertes par les autorités. Il est impossible d'en donner une estimation chiffrée.

La loi du 15 décembre 1980 règle non seulement l'entrée, mais également le séjour sur le territoire belge.

Les Belges et les citoyens de l'Union européenne jouissent d'un séjour illimité. Cependant, ces derniers sont tenus de suivre les règles du pays qui les accueille. En Belgique, il faut s'inscrire au registre de la population d'une administration communale mais de nombreux Européens ne remplissent pas cette obligation par manque d'information ou parce qu'ils n'ont pas intérêt à le faire. Ces personnes restent donc inconnues et clandestines vis-à-vis des autorités belges. Au sein de l'Union européenne, une harmonisation à cet égard est nécessaire.

D'autres personnes ont obtenu une autorisation de séjour limité dont le délai est déterminé par le visa. Lorsque ce délai est dépassé, la personne concernée séjourne alors illégalement. L'autorité belge peut contrôler administrativement si une personne occupe toujours l'adresse indiquée sur le registre de la population. Elle peut ainsi dénombrer les gens qui séjournent sur le territoire belge en ayant dépassé la durée fixée par le visa.

Certaines personnes sont entrées sur le territoire belge, soit de façon clandestine, soit en ayant demandé l'asile afin de sortir de leur clandestinité, soit en restant définitivement dans la clandestinité. Or, ces dernières ne permettent pas un dénombrement administratif.

Il faut aussi faire état de la problématique du travail liée au permis de travail. Dans l'hypothèse que tel permis n'est pas renouvelé ou que telle personne entre sur le territoire sans permis de travail, en tant que touriste par exemple, la personne concernée se trouvera en situation irrégulière par rapport à la législation du travail.

komen, de burgers van de Europese Unie en van de landen waarmee visumakkoorden zijn gesloten, de personen die over een geldig visum beschikken, en de personen die een asielaanvraag indienen. In het totaal gaat het om 55 000 personen per jaar.

Bij de personen die België op illegale wijze binnenkomen, moet men een onderscheid maken tussen mensen die bij de openbare besturen bekend zijn en anderen die niet bekend zijn.

De eerste categorie van mensen komt het Belgische grondgebied binnen onder een valse identiteit of onder valse motieven, zoals bijvoorbeeld het schijnhuwelijk of de toeëigening van de identiteit van overledenen door levende personen.

De tweede categorie van personen komen het Belgische grondgebied op illegale wijze binnen en blijven onbekend omdat ze niet door de overheid ontdekt worden. Het is onmogelijk om hiervan een becijferde raming te geven.

De wet van 15 december 1980 regelt niet alleen de toegang maar ook het verblijf op het Belgische grondgebied.

Er is onbeperkt verblijf voor de Belgen en de burgers van de Europese Unie. Deze laatsten moeten echter de regels volgen van het land dat hen ontvangt. In België moet men zich inschrijven in het bevolkingsregister van een gemeentebestuur maar vele Europeanen vervullen deze verplichting niet bij gebrek aan informatie of omdat ze er geen belang bij hebben dat te doen. Deze personen leven ondergedoken en blijven dus onbekend voor de Belgische overheid. In de Europese Unie moet werk worden gemaakt van een harmonisering op dit vlak.

Andere personen hebben een beperkte verblijfsvergunning gekregen waarvan de duur bepaald is door het visum. Wanneer die termijn verstreken is, verblijft de betrokken persoon onwettig in ons land. De Belgische overheid kan door middel van een administratieve controle nagaan of de betrokkene nog steeds woont op het in het bevolkingsregister vermelde adres. Zo kan ze de mensen tellen die langer dan de door het visum bepaalde duur op het Belgische grondgebied verblijven.

Een aantal personen zijn België binnengekomen, ofwel op illegale wijze, ofwel door asiel aan te vragen om uit de illegaliteit te treden, ofwel door definitief in de illegaliteit te blijven. Het is echter niet mogelijk een administratieve telling te verrichten van deze laatste categorie.

Ook de arbeidsproblematiek in het kader van de arbeidsvergunning moet vermeld worden. Ingeval een dergelijke vergunning niet vernieuwd wordt of ingeval iemand het grondgebied zonder arbeidsvergunning binnenkomt, zal de betrokkene niet voldoen aan de arbeidswetgeving.

Globalement, la possibilité d'être régulier, irrégulier, inconnu ou clandestin existe à trois niveaux: l'entrée, le séjour et le travail. Plusieurs combinaisons sont possibles.

1.1. L'immigration légale en Belgique

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre d'étrangers résidant légalement dans notre pays pour les dix années écoulées. Le nombre d'étrangers sur le territoire belge est chaque fois mis en rapport avec l'évolution de la population belge au cours de la même période et avec le nombre d'étrangers naturalisés.

Algemeen gesproken kan een vreemdeling legaal, illegaal, onbekend of ondergedoken zijn en wordt hij als zodanig met drie situaties geconfronteerd: de toegang, het verblijf en de arbeidsmarkt. Bovendien zijn verschillende combinaties mogelijk.

1.1. Legale immigratie in België

In het volgende overzicht wordt de evolutie geschetst van het aantal legale vreemdelingen in ons land voor de afgelopen tien jaar. Het aantal vreemdelingen op ons grondgebied wordt telkens gerelateerd aan de evolutie van de Belgische bevolking in dezelfde tijdsperiode evenals aan de vreemdelingen die tot Belg zijn genaturaliseerd.

Évolution du nombre d'étrangers sur le territoire belge(1)

Evolutie van het aantal vreemdelingen op het Belgisch grondgebied(1)

31/12 de l'année 31/12 van het jaar	Union européenne Europese Unie	Autres pays étrangers Andere Europese landen	Asie Azië	Afrique Afrika	Amérique Amerika	Océanie Oceanië	Réfugiés Vluchtelingen	Apatrides inconnus Vaderlandloos onbekend	Total Totaal	% par rapport à la population belge % t.a.v. de Belgische bevolking	Solde migratoire Migratiesaldo	Population belge Belgische bevolking	Étrangers ayant acquis la nationalité belge Vreemdelingen die Belg zijn geworden
1988	536 665	18 705	99 135	172 913	18 085	443	21 355	1 456	868 757	9,59	13 580	9 058 855	8 366
1989	541 043	19 538	102 389	176 660	18 561	448	21 057	1 116	880 812	9,71	20 711	9 066 970	8 797
1990	551 239	22 630	107 140	182 204	19 346	546	20 508	850	904 628	10	16 656	9 047 762	8 657
1991	554 558	25 542	112 461	188 565	19 744	582	20 275	775	922 502	10,14	33 708	9 099 495	8 457
1992	536 666	27 399	113 546	190 153	20 229	635	19 925	712	909 265	9,93	33 056	9 159 054	46 368
1993	543 518	28 246	114 704	191 901	20 332	680	20 565	622	920 568	10,03	29 547	9 180 063	16 376
1994	552 326	109 991(2)	26 729	190 641	20 574	646	20 855	576	922 338	10,02	29 575	9 208 236	25 787
1995	554 517	107 204	25 368	179 498	20 882	644	21 134	486	909 769	9,85	26 906	9 233 278	26 129
1996	559 612	105 142	25 924	177 129	21 456	658	21 560	440	911 921	9,85	24 848	9 258 305	24 581
1997	562 046	101 269	25 677	171 124	22 035	690	19 697	582	903 120	9,72	19 529	9 289 144	31 687
1998	562 534	98 866	25 946	163 337	22 082	722	17 901	592	891 980	9,57	21 030	9 321 772	34 034
Total. — Totaal .											272 917(3)		239 239(4)

(1) Source : Rapports annuels INS.

(2) La Turquie est ajoutée à la liste des pays européens.

(3) Total pour la période de 1988 à 1998.

(4) Total pour la période de 1988 à 1998

(1) Bron: Jaarverslagen NIS.

(2) Turkije wordt bijgevoegd aan de lijst van de Europese landen.

(3) Totaal voor de periode 1988-1998.

(4) Totaal voor de periode 1988-1998

On peut constater que la proportion d'étrangers résidant sur notre territoire est restée remarquablement stable. Elle oscille autour des 9,7%. À première vue, on pourrait en conclure que le solde migratoire est proche de zéro.

Il faut toutefois tenir compte également du fait que, chaque année, un certain nombre d'étrangers acquièrent la nationalité belge. Le nombre d'étrangers qui acquièrent la nationalité belge a augmenté de manière significative à partir de 1992. On peut s'attendre à ce que la modification du Code de la nationalité se traduise par une nouvelle augmentation de leur nombre. Le solde migratoire est cependant positif: il atteint entre 20 000 et 30 000 personnes par an. Le fait qu'il y ait un nombre équivalent d'étrangers qui acquièrent la nationalité belge explique pourquoi le solde migratoire positif n'apparaît pas dans les statistiques.

Comme 239 239 personnes ont déjà acquis la nationalité belge depuis 1989, force est de constater que c'est presque exclusivement en raison de leur venue que la population belge a augmenté de 272 917 unités au cours de la même période. Si l'on ne tient compte uniquement que de la période 1988-1998, les étrangers et les «nouveaux Belges» représentent, ensemble, 12,1% de la population belge à la fin de celle-ci. Pour pouvoir élaborer une politique d'intégration efficace, il faut également tenir compte du fait que la répartition géographique de cette population n'est pas uniforme.

Il faut évidemment placer ces données dans la bonne perspective. Il faut savoir que 63% des étrangers qui résident sur le territoire sont issus d'un pays de l'Union européenne et que 12% sont originaires d'un pays européen qui ne fait pas partie de l'Union. Outre ces personnes, les Turcs (70 701) et les Marocains (125 082) étaient les plus nombreux en 1998. Chaque année, quelque 2 000 à 3 000 Turcs et Marocains émigrent vers notre pays.

Les chiffres permettent également de constater qu'en 1999, l'on a enregistré une croissance spectaculaire du nombre de demandeurs d'asile. Ils étaient 35 778 cette année-là (chiffres fournis par l'OE). Il est évident que les services compétents devront être suffisamment équipés pour pouvoir examiner efficacement leur cas. On comprend, surtout depuis que le gouvernement a fait savoir qu'il allait accélérer considérablement l'examen des demandes d'asile, que l'on ne pourra pas atteindre les objectifs définis sans faire un effort important.

Un rapport de l'OCDE souligne les différences importantes qui existent au sein de l'Union européenne en matière d'immigration. En France, le taux de la «nouvelle immigration» atteindrait 2 pour 1 000, alors qu'elle serait de 7,5 pour 1 000 en Allema-

Vastgesteld kan worden dat het aantal vreemdelingen op ons grondgebied opvallend stabiel is gebleven en schommelt rond de 9,7%. Op het eerste zicht zou men ertoe kunnen besluiten dat het migratiesaldo ongeveer nul bedraagt.

Men moet echter ook rekening houden met het feit dat jaarlijks een aantal vreemdelingen de Belgische nationaliteit verwerven. De toename van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit verwerft neemt opvallend toe vanaf 1992. Verwacht mag worden dat de wijziging van de nationaliteitswetgeving verder zal leiden tot een toename van deze groep. Het migratiesaldo is echter positief en bedraagt ongeveer 20 000 tot 30 000 mensen per jaar. Het feit echter dat evenveel vreemdelingen de Belgische nationaliteit verwerven verklaart het feit dat het positief migratiesaldo niet tot uiting komt in de statistieken.

Als men er rekening mee houdt dat sinds 1989 reeds 239 239 personen de Belgische nationaliteit hebben verworven dan kan men vaststellen dat het bijna enkel door deze nationaliteitsverwerving is dat de Belgische bevolking met 272 917 personen is toegenomen. Wanneer men enkel de periode 1988-1998 in beschouwing neemt dan bedraagt het aantal vreemdelingen en «nieuwe Belgen» samen 12,1% van de Belgische bevolking in 1998. Om een daadwerkelijk integratiebeleid uit te stippelen moet men ook nog rekening houden met het feit dat deze bevolking geografisch niet gelijkmatig is verspreid.

Uiteraard dienen deze gegevens in het juiste perspectief bekeken te worden. 63% van de vreemdelingen die op ons grondgebied wonen zijn afkomstig uit een land van de Europese Unie. Nog eens 12% is afkomstig uit een ander Europees land. Buiten de inwoners van andere EU-lidstaten zijn de vreemdelingen uit Turkije (70 701) en Marokko (125 082) in 1998 de sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten. Jaarlijks emigreren ongeveer 2 000 tot 3 000 Turken en Marokkanen naar ons land.

Een ander opvallend cijfergegeven is dat het aantal asielzoekers in 1999 opvallend is gestegen en is opgelopen tot 35 778 (cijfers verstrekt door de DVZ). Het ligt dan ook voor de hand dat de bevoegde diensten voldoende zullen moeten worden uitgerust om deze aanvragen op een efficiënte manier te behandelen. Vooral als men rekening houdt met het feit dat de Regering heeft aangekondigd dat zij de behandeling van de asielaanvragen aanzienlijk wil versnellen is het duidelijk dat er een belangrijke inspanning zal moeten geleverd worden om de beoogde resultaten te halen.

In een rapport van de OESO wordt gewezen op de grote verschillen binnen de Europese Unie inzake immigratie. De zogenaamde «nieuwe immigratie» zou in Frankrijk 2 per 1 000 bedragen, terwijl het 7,5 per 1 000 zou zijn in Duitsland. Ook wat betreft

gne. Il y a également de grandes différences entre les États membres de l'Union européenne en ce qui concerne la présence d'étrangers sur leur territoire. Au Luxembourg, par exemple, les étrangers représentent 35% de la population, mais ces pourcentages sont nettement moins élevés dans les «nouveaux» pays d'immigration: 2% en Italie et en Espagne, 6,3% en France, 9% en Allemagne, 3,6% au Royaume-Uni. En Suisse, ce pourcentage atteindrait 19%.

Concernant ce phénomène, le professeur Poulain a fait remarquer que plus un pays est petit, plus il y aura de population étrangère. Par exemple, la Principauté de Monaco et le Liechtenstein ont une population étrangère extrêmement élevée. La population du Grand-Duché du Luxembourg est constituée de 30% d'étrangers. La ville de Luxembourg compte, quant à elle, une population étrangère de plus de 40%. Ce montant diminue fortement si l'on exclut les étrangers qui proviennent de pays membres de l'Union européenne.

Le Grand-Duché du Luxembourg reçoit très peu de demandes d'asile. Au contraire, la situation migratoire de la Suisse ou des Pays-Bas peut être comparée à celle de la Belgique: 16% d'étrangers en Suisse, 6% aux Pays-Bas et de 9 à 10% en Belgique.

Dans chacun de ces pays, le pourcentage des étrangers des «pays tiers» (c'est-à-dire des pays non membres de l'Union européenne) s'élève à 3%.

Les pays du Nord sont largement au-dessus du quota des demandes d'asile et comptent une importante population d'étrangers. Cela vaut également pour l'Allemagne, avec plus de 2 000 000 de Turcs, et pour l'Autriche, qui est très proche de l'ancienne Yougoslavie.

Les pays du Sud de l'Europe ont servi de portes d'entrée, bien qu'ils aient déjà fermé leurs portes dans le cadre d'une politique européenne. En effet, les pays candidats-membres de l'Union européenne ont été informés de cette politique.

Cependant, il faudrait se demander comment organiser l'accueil des personnes qui ne savent plus vivre chez elles et ne pas seulement se poser la question de savoir combien d'immigrés la Belgique aura besoin en termes économiques.

L'on ignore que, dans le passé, il y a toujours eu de l'immigration. En Belgique, on a connu des mouvements migratoires importants après la Deuxième Guerre mondiale, avec l'entrée des Italiens et puis des Marocains et des Turcs. Actuellement, l'information circule à une vitesse impressionnante. Cela est fondamental en termes de migration parce que des gens sont au courant qu'il y a des opportunités ailleurs. Des filières favorisent encore cette information, vraie ou fausse.

de aanwezigheid van vreemdelingen op het grondgebied bestaan grote verschillen binnen de Europese Unie. In Luxemburg, bijvoorbeeld loopt dit op tot 35% terwijl dit in de «nieuwe» immigratielanden beduidende minder is: 2% voor Italië en Spanje, 6,3% voor Frankrijk, 9% voor Duitsland, 3,6% in het Verenigd Koninkrijk. In Zwitserland zou dit oplopen tot 19%.

Met betrekking tot dit fenomeen, heeft professor Poulain erop gewezen dat hoe kleiner een land is, hoe groter het aandeel van buitenlanders in de bevolking. Zo hebben Monaco en Liechtenstein een grote buitenlandse bevolkingsgroep. Het Groothertogdom Luxemburg telt 30% vreemdelingen onder zijn bevolking. Het inwonersaantal van de stad Luxemburg bestaat voor 40% uit vreemdelingen. Dat percentage vermindert wel sterk als men de buitenlanders afkomstig uit de lidstaten van de Europese Unie, er niet bijrekent.

Het Groothertogdom Luxemburg krijgt weinig asielaanvragen. De migratiecurve van Zwitserland en Nederland is vergelijkbaar met die van België: 16% buitenlanders in Zwitserland, 6% in Nederland en 9 tot 10% in België.

In elk van deze landen bedraagt het percentage buitenlanders uit «derde landen» (dat wil zeggen: landen die geen lid zijn van de Europese Unie) 3%.

De noordelijke landen liggen ruim boven het gemiddelde quota van asielaanvragen en hebben een groot aantal vreemdelingen op hun grondgebied. Dat geldt ook voor Duitsland, met meer dan 2 000 000 Turken, en voor Oostenrijk, dat grenst aan voormalig Joegoslavië.

De Zuid-Europese landen hebben dienst gedaan als toegangspoort, hoewel zij in het kader van het Europese beleid hun deuren reeds gesloten hadden. De kandidaat-lidstaten van de Europese Unie zijn op de hoogte gebracht van dit beleid.

Toch moeten men zich blijven afvragen hoe mensen die onmogelijk in hun eigen land kunnen blijven, best worden opgevangen en niet alleen hoeveel migranten België economisch gezien kan gebruiken.

Men lijkt niet meer te beseffen dat er in het verleden steeds immigratie geweest is. België heeft vlak na de Tweede Wereldoorlog omvangrijke migratiebewegingen gekend toen eerst de Italianen en daarna de Marokkanen en de Turken de weg naar ons land vonden. Nu circuleert de informatie met indrukwekkende snelheid. Dat heeft uiteraard een grote invloed op de migratie, aangezien mensen zo vernemen dat er elders meer mogelijkheden voor hen zijn. Er zijn ook netwerken die het doorspelen van juiste of verkeerde informatie verder in de hand werken.

La mobilité, elle aussi, s'est davantage généralisée, ce qui influe l'immigration de façon non négligeable. Au sein de l'Union européenne, la mobilité des jeunes actifs s'intensifiera énormément. Les pays qui ouvrent leurs frontières s'avantagent, même en termes économiques, comme le montre le cas des États-Unis. Par contre, aux USA, aucun système public d'assistance sociale n'a vu le jour, contrairement à ce qui se passe en Europe. De ce fait, l'immigration coûte cher pour les pays européens. Il serait possible d'essayer de changer les choses dans les pays en difficulté afin que les citoyens de ces pays trouvent ce dont ils ont besoin chez eux.

L'Office des étrangers a communiqué les chiffres suivants concernant l'évolution du nombre de visas délivrés durant la période 1995-1999 (voir aussi l'annexe n° 14).

Daarnaast is er overal een grotere graad van mobiliteit, wat ook een niet verwaarlozen invloed heeft op de immigratie. Binnen de Europese Unie zal de mobiliteit van actieve jongeren enorm toenemen. Landen die hun grenzen openen, zullen daar alle baat bij hebben — ook op economisch vlak, zoals het voorbeeld van de Verenigde Staten aantoont. De overheid van de Verenigde Staten heeft echter geen sociale bijstand georganiseerd, in tegenstelling tot Europa. Daardoor kost de immigratie de Europese landen veel geld. Wellicht kan men proberen de situatie in de betrokken landen zelf te verhelpen zodat de burgers ook in hun land van herkomst een volwaardig leven kunnen uitbouwen.

De Dienst Vreemdelingenzaken heeft de volgende cijfers meegedeeld over de evolutie van het aantal visa verstrekt in de periode 1995-1999 (zie ook bijlage nr. 14).

Catégories — Categorieën		1995(1)	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	% de 1995 à 1999 — % van 1995 tot 1999
Visas touristiques. — Toeristische visa	A	33 400	/	37 876	+13	31 456	-17	27 933	-11	27 555	-1,4	-17,5
	R	10 734	/	10 380	+0,6	12 727	+23	11 367	-11	10 578	-7	+2
	S	747	/	639	-14,5	737	+15	864	+17	734	-15	-2
Adoption. — Adoptie		232	/	125	-46	128	+2	116	-9	11	-90,5	-95
Regroupement familial article 10, alinéa 1 ^{er} , 1 ^o . — <i>Gezinshereniging artikel 10, eerste lid, 1^o</i>	A	132	/	323	+145	304	-6	422	+39	205	-51	+55
	R	23	/	8	-65	10	+25	46	+360	108	+135	+369
Regroupement familial article 10, alinéa 1 ^{er} , 4 ^o . — <i>Gezinshereniging artikel 10, eerste lid, 4^o</i>	A	1 727	/	2 495	+44	2 572	+3	2 888	+12	1 755	-38	+3
	R	120	/	103	-14	74	-28	239	+223	120	-50	0
Regroupement familial article 40. — <i>Gezinshereniging artikel 40</i>	A	690	/	1 609	+133	1 783	+11	3 080	+73	1 781	-42	+158
	R	25	/	122	+388	121	-0,8	141	+16	140	-0,7	+460
Article 10, alinéa 1 ^{er} , 2 ^o . — <i>Artikel 10, eerste lid, 2^o</i>	A	7	/	28	+300	12	-57	7	-42	3	-57	-57
	R	3	/	0	-100	3	X	5	+67	11	+120	+267
Autorisations de séjour provisoire. — <i>Machtigingen tot voorlopig verblijf</i>		20	/	81	+305	111	+37	71	-36	28	-41	+40

(1) Février à décembre 1999.

A = Accord
R = Rejet
S = Sans objet

(1) Februari tot december 1999.

A = Akkoord
R = Geweigerd
S = Vervalt

Catégories — Categorieën		1995(1)	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	% de 1995 à 1999 — % van 1995 tot 1999
Étudiants. — <i>Studenten</i> .	A	1 268	/	1 436	+16	1 538	+7	1 648	+7	1 665	+1	+31
	R	324	/	395	+22	511	+29	479	-6	650	+35,7	+100,6
	I	215	/	225	+5	190	-16	162	-15	48	-70	-88
	D	0	/	0	0	2	X	5	+150	0		0
Enseignement secon- daire. — <i>Middelbaar onderwijs</i>	A	3	/	8	+167	6	-25	0	X	8	X	+166,7
	R	57	/	10	-82,5	18	+80	2	-89	13	+550	-77,2
	I	1	/	0	-100	1	X	0	-100	0	0	0
Regroupement familial (circonstances excep- tionnelles). — <i>Gezins- hereniging (uitzonder- lijke omstandigheden)</i> .	A	258	/	274	+6	255	-7	213	-16,5	216	+1,4	-16,3
	R	41	/	44	+7	13	-70,5	8	-38,5	11	+37,5	-73,2
	I	240	/	14	-94	23	+64	3	-87	2	+33	-99,2
Permis de travail. — <i>Arbeidsvergunningen</i> .	A	211	/	202	-4	193	-4,5	243	+26	240	-1	+13,7
	R	38	/	43	+13	17	-60,5	13	-23,5	18	+38,5	-53
	I	2	/	1	-50	0	-100	0	0	1	X	-50
Cartes professionnelles. — <i>Beroepskaarten</i> . . .	A	211	/	180	-15	242	+34	245	+1	168	-31,4	-20,4
	R	4	/	6	+50	28	+367	13	-54	21	+61,5	+425
	I	2	/	1	-50	0	-100	0	0	0	0	-100
Jeunes filles au pair. — <i>Au pairs</i>	A	259	/	360	+39	387	+7,5	246	-36	173	-30	-33,2
	R	1	/	3	+200	20	+567	0	-100	23	X	+2 300
	I	5	/	1	-80	4	+300	0	-100	1	X	-80
Rentiers. — <i>Renteniers</i> .	A	9	/	10	+11	7	-30	4	-43	6	+50	-33
	R	2	/	0	-100	2	X	1	-50	0	-100	-100
	I	0	/	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stagiaires formation. — <i>Stagiairs in beroeps- opleiding</i>	A	312	/	98	-69	127	+30	138	+8,7	102	-26	-67,3
	R	8	/	7	-12,5	4	-43	0	-100	0	0	-100
	I	4	/	10	+150	2	-80	1	-50	0	-100	-100
Missionnaires. — <i>Missionarissen</i>	A	105	/	95	-9,5	60	-37	73	+21,7	39	-47	-63
	R	3	/	0	-100	0	0	0	0	2	X	-33
	I	2	/	0	-100	0	0	0	0	0	0	-100
Bourses. — <i>Beurzen</i> . .		1 355	/	998	-26	479	-52	273	-43	591	+116,5	-66,4
Adoptions. — <i>Adopties</i> .		466	/	682	+48,5	700	+2,6	721	+3	590	-18	+26,6
Droit de retour. — <i>Recht op terugkeer</i> . . .	A	0	/	4	X	1	-75	7	+600	5	-28,6	X
	R	0	/	19	X	16	-16	19	+18,7	33	+73,7	X
Chercheurs. — <i>Onderzoekers</i>	A	150	/	161	+7	152	-6	117	-23	50	-57,3	-66,7
	R	1	/	1	0	0	-100	0	0	0	0	-100
	I	4	/	12	+200	0	-100	1	X	0	-100	-100
Cohabitation. — <i>Samenwoning</i>	A	/	/	/	/	2	/	61	+295	53	-13,1	+2 550(2)
	R	/	/	/	/	1	/	9	+800	11	+22	+1 000(2)
Autres. — <i>Anderen</i> . . .	A	/	/	/	/	0	/	15	X	52	+247	X(2)
	R	/	/	/	/	0	/	29	X	66	+127,6	X(2)

(1) Février à décembre 1999.

(2) Depuis 1977.

A = Accord

R = Rejet

I = Irrecevable

D = Demande en révision — Article 64, 8°

(1) Februari tot december 1999.

(2) Sinds 1977.

A = Akkoord

R = Geweigerd

I = Onontvankelijk

D = Verzoek tot herziening — Artikel 64, 8°

Il faut souligner que l'Office des étrangers ne peut pas générer automatiquement ces chiffres. Les statistiques que l'Office des étrangers mentionne dans ses rapports annuels sont le reflet des dossiers qui sont traités par service.

Il manque cependant un aperçu général de l'évolution de la migration légale dans notre pays. Il semble pourtant que ce soit là un instrument élémentaires pour la politique et il est donc incompréhensible que ces données ne puissent pas être mises à disposition automatiquement.

1.2. Les demandes d'asile

En ce qui concerne la procédure de demande d'asile, le professeur Poulain a indiqué que durant la période de 1988 à 1999, 180 000 demandes d'asile ont été introduites auprès de la Belgique. Cette estimation prend en compte le fait qu'en 1999, le plafond prévu a été dépassé (35 778 demandes). Pendant cette même période, 12 000 demandes environ ont été acceptées et ces personnes ont donc bénéficié du statut de réfugié, en vertu de l'application de la Convention de Genève.

De nombreux dossiers sont encore en examen à l'heure actuelle, c'est pourquoi ce résultat est incomplet, quoiqu'il soit inférieur aux 10 % parfois avancés.

À titre indicatif, 40 000 dossiers sont en attente d'une décision de l'Office des étrangers, du Conseil d'État ou encore du Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides. Parmi ces 40 000, 13 000 demandeurs se sont désistés explicitement. On peut supposer qu'ils ne séjournent plus en Belgique, mais sans aucune certitude.

Au total, durant la période de 1988 à 1999, 115 000 personnes ont été refusées définitivement après avoir épuisé tous les recours possibles. Les personnes concernées ont reçu un ordre de quitter le territoire et seront éventuellement éloignées. Il faut souligner qu'en sus de ce nombre de 115 000 personnes, il faut prendre en compte les « dépendants », c'est-à-dire les enfants, les époux ou les épouses qui ne sont jamais repris dans les statistiques. Bien qu'il n'existe pas de statistique exacte, l'on peut estimer que plusieurs dizaines de milliers de personnes appartiennent à cette catégorie de « dépendants ».

Les 40 000 demandeurs d'asile en attente d'une décision pourraient partiellement profiter des mesures de régularisation, pour autant qu'ils remplissent les conditions de régularisation prévues. Concrètement, 6 000 personnes entrent dans ces critères (ou 8 000 si on tient compte des personnes accompagnées de leurs enfants).

Aan te stippen valt dat de Dienst Vreemdelingenzaken deze cijfers niet automatisch kan genereren. De statistieken die door de Dienst Vreemdelingenzaken in zijn jaarverslagen worden meegedeeld zijn een weergave van de dossiers behandeld per dienst.

Wat echter ontbreekt is een globaal inzicht in de evolutie van de legale migratie in ons land. Toch lijkt dit een elementair instrument voor het beleid en het is dan ook onbegrijpelijk dat deze gegevens niet automatisch ter beschikking kunnen worden gesteld.

1.2. De asielaanvragen

Wat de asielprocedure betreft, heeft professor Poulain erop gewezen dat in de periode 1988 tot 1999, 180 000 asielaanvragen in ons land werken ingediend. Bovendien werd in 1999 de geplande bovengrens overschreden (35 778 aanvragen). Gedurende diezelfde periode werden ongeveer 12 000 aanvragen ingewilligd, waardoor de betrokkenen de status van vluchteling verwierven op grond van de toepassing van het Verdrag van Genève.

Talrijke dossiers worden op dit ogenblik nog onderzocht. Dit resultaat is dus onvolledig, hoewel het beneden de vaak naar voor geschoven 10 % ligt.

Grosso modo kan gesteld worden dat in 40 000 dossiers gewacht wordt op een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken, van de Raad van State of van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen. Onder die 40 000 aanvragers zijn er 13 000 die hun aanvraag uitdrukkelijk hebben ingetrokken. Men mag veronderstellen dat zij niet langer in België verblijven, zonder dat men daarvan echt zeker is.

In de periode 1988 tot 1999 werden in totaal 115 000 mensen definitief geweigerd nadat alle mogelijke rechtsmiddelen waren aangewend. De betrokkenen hebben een bevel tot het verlaten van het grondgebied ontvangen en zullen eventueel uitgewezen worden. Opgemerkt zij dat bovenop dit cijfer van 115 000 mensen, ook rekening gehouden moet worden met de van die mensen afhankelijke personen, dat wil zeggen de kinderen en de echtgenoot of echtgenote die nooit in de statistieken zijn opgenomen. Hoewel er geen precieze statistieken bestaan, mag men toch aannemen dat verschillende tienduizenden mensen tot die categorie behoren.

De 40 000 asielaanvragers die op een beslissing wachten, zouden gedeeltelijk in aanmerking kunnen komen voor de regularisatiemaatregel voor zover zij voldoen aan de voorwaarden daartoe. Concreet voldoen 6 000 mensen aan die criteria (of 8 000 indien men rekening houdt met de kinderen die deze personen vergezellen).

La question se pose alors de ce qu'on fait des 32 000 autres personnes qui n'entreront jamais dans les critères de régularisation. Leurs demandes d'asile seront examinées de façon «classique», en d'autres mots, selon les procédures existantes. L'arriéré dans le traitement de ces dossiers devra donc rapidement être résorbé.

1.3. Immigration clandestine en Belgique

Dans son analyse du phénomène de la clandestinité, le professeur Poulain s'est basé en premier lieu sur le nombre de demandeurs d'asile déboutés.

Les 115 000 personnes qui ont reçu un avis de quitter le territoire ne l'ont probablement pas suivi dans la plupart des cas. Un grand nombre d'entre elles se trouvent toujours sur le territoire belge. Ces gens sont inscrits dans un registre d'attente. Il existe de ce fait une possibilité de vérification.

Grosso modo, on peut estimer que 70 000 à 80 000 de ces personnes se trouvent toujours sur le territoire belge. Parmi elles, 18 000 à 22 000 personnes ont attendu pendant trois ans et 10 000 à 12 000 pendant quatre ans, avant d'obtenir une réponse négative.

Si on considère ces deux catégories, 20 000 personnes au minimum et 30 000 au maximum se trouvent dans les conditions de régularisation. Si on ajoute les «dépendants», on en arrive au total de 40 000 régularisations possibles. Il faut souligner que ce nombre n'est cependant qu'une estimation assez fidèle puisqu'on se fonde sur des dossiers vérifiables. Cela veut dire que, au minimum, 40 000 personnes resteront à vie dans la clandestinité.

En outre, il faut aussi prendre en considération le nombre important de personnes entièrement inconnues qui, en fait, sont les véritables clandestins illégaux. Pour les estimer, il existe des moyens directs et indirects.

Les méthodes directes sont intitulées: «Delphi», «boule de neige» et «régularisation».

La méthode «Delphi» consiste simplement à demander une estimation des clandestins illégaux aux responsables politiques, aux organisations non gouvernementales (ONG), etc. Il s'agit en quelque sorte d'une méthode assez empirique. Trois estimations ont circulé dans les années 80.

90 000 clandestins illégaux ont été dénombrés sur la base du nombre d'illégaux d'un pays voisin, proportionnellement réduit à 10 % selon l'importance relative de la population.

À Genève, une estimation a été faite avec l'aide du ministère complétant qui donnait des résultats allant de 40 000 à 80 000 clandestins illégaux.

De vraag rijst dan wat men doet met de 32 000 anderen die nooit aan de regularisatiecriteria zullen voldoen. Hun asielaanvragen worden op de «klas-sieke» wijze behandeld, met andere woorden volgens de bestaande procedures. De achterstand bij de behandeling van die dossiers kan dus snel worden ingehaald.

1.3. Illegale immigratie in België

In zijn analyse van de clandestiniteit is professor Poulain in de eerste plaats uitgegaan van het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers.

De 115 000 personen die een bevel tot het verlaten van het grondgebied hebben ontvangen, hebben daaraan in de meeste gevallen wellicht geen gevolg gegeven. Een groot aantal van die mensen bevindt zich nog steeds op Belgisch grondgebied. Ze zijn ingeschreven in een wachtregister. Daardoor is er een controle-mogelijkheid.

Aangenomen mag worden dat grosso modo 70 000 tot 80 000 van die mensen nog steeds in België verblijven. 18 000 tot 22 000 mensen onder hen hebben drie jaar gewacht en 10 000 tot 12 000 vier jaar alvorens een afwijzend antwoord te ontvangen.

Houdt men rekening met die twee categorieën, dan zijn er minstens 20 000 personen en ten hoogste 30 000 die voldoen aan de regularisatievoorwaarden. Voegt men de personen die van hen afhankelijk zijn daaraan toe, dan bedraagt het aantal mogelijke regularisaties in totaal 40 000. Opgemerkt zij dat dit cijfer een raming is, maar wel vrij betrouwbaar aangezien men steunt op controleerbare dossiers. Dat betekent dat ten minste 40 000 mensen voor altijd in de clandestiniteit zullen blijven leven.

Daarenboven moet ook rekening gehouden worden met een groot aantal volstrekt onbekenden die eigenlijk de echte illegalen zijn die ondergedoken leven. Om hun aantal te ramen zijn er directe en indirecte middelen.

De directe methoden heten «Delphi», «sneeuw-bal» en «regularisatie».

De Delphi-methode bestaat erin dat men gewoon aan de verantwoordelijke politici, de NGO's, enz. een raming vraagt van het aantal illegalen die ondergedoken leven. Dit is een vrij empirische methode die in de jaren 80 tot gevolg had dat er gelijktijdig drie verschillende ramingen circuleerden.

Er werden 90 000 illegale ondergedokenen geteld; men is tot dat getal gekomen op basis van het aantal illegalen van een buurland en gelet op het bevolkingscijfer is dat aantal evenredig verminderd tot 10 %.

In Genève is een raming gemaakt met de hulp van het bevoegde ministerie; op grond daarvan zouden er 40 000 tot 80 000 ondergedoken illegalen zijn.

Récemment, une estimation transmise par le ministre de l'Intérieur indiquait 50 000 à 70 000 clandestins illégaux.

La méthode «boule de neige» consiste à chiffrer combien de clandestins il y a dans une communauté précise, avec le risque de doublons. Généralement, les clandestins qui ne proviennent pas de l'Union européenne, sont regroupés et cette méthode permet de les tracer.

La méthode de la «régularisation» consiste à constater le résultat d'une procédure de régularisation. Celle-ci, par extrapolation, conduira à une estimation du total de personnes clandestines illégales sur le territoire de la Belgique. Afin de faire réussir la procédure de régularisation, il faut essayer de se mettre dans la peau d'un clandestin illégal et se demander quel intérêt la personne impliquée pourrait trouver à sortir de la clandestinité et à se déclarer auprès de l'administration communale.

Mises à part ces méthodes directes, des méthodes indirectes existent. Dans les statistiques de l'état civil, on peut détecter le nombre de naissances et de décès de gens qui ne figurent pas au Registre national. De même, on peut découvrir des clandestins illégaux lorsqu'ils sont admis dans un hôpital, lorsqu'ils émarquent au CPAS ou lorsqu'ils travaillent irrégulièrement, etc.

Si on additionne le chiffre maximum de personnes connues remplissant les conditions de régularisation à l'estimation des personnes clandestines, on atteint un montant total approximatif de 100 000 personnes.

1.4. Conclusions

La commission constate qu'il importe de mieux cerner les réalités migratoires touchant la Belgique.

La commission trouve qu'il est à la fois particulièrement significatif et inquiétant que l'on ne soit pas encore parvenu à quantifier le phénomène migratoire qui s'est amplifié au fil des ans. On ne dispose de données chiffrées pertinentes, ni concernant les divers canaux légaux par lesquels on peut pénétrer dans le territoire, ni concernant le phénomène des migrations illégales.

Pour pouvoir mettre au point un processus décisionnel politique adéquat, l'on doit absolument arriver à traduire en statistiques, les divers aspects de la politique en matière de migration, surtout si l'on ne peut prendre certaines mesures qu'en se fondant sur l'analyse des chiffres et sur l'évolution de ceux-ci. La commission estime par conséquent qu'il y a lieu de faire établir ces statistiques pour qu'elle puisse les examiner une fois par an au moins et, partant, mesurer l'efficacité de la politique qui est menée.

Recent nog bleek uit een raming die door de minister van Binnenlandse Zaken werd meegedeeld, dat er 50 000 tot 70 000 ondergedoken illegalen zouden zijn.

De «sneeuwbalmethode» heeft tot doel te berekenen hoeveel ondergedokenen er in een bepaalde gemeenschap leven, met het risico dat bepaalde mensen in meer dan één categorie worden meegeteld. Mensen die niet uit de Europese Unie komen, zoeken elkaar meestal op en die methode maakt het mogelijk ze op te sporen.

De regularisatiemethode stelt het resultaat vast van een regularisatieprocedure. Door extrapolering leidt die tot een raming van het totaal aantal ondergedoken illegalen op het Belgisch grondgebied. Om de regularisatieprocedure te doen slagen, moet men pogen in de huid te kruipen van een ondergedoken illegaal en zich afvragen welk belang de betrokkene erbij kan hebben als hij de illegaliteit verlaat en zich aanmeldt bij het gemeentebestuur.

Naast die directe methodes bestaan er ook indirecte. In de statistieken van de burgerlijke stand kan men het aantal geboorten en overlijdens opsporen van mensen die niet zijn opgenomen in het Rijksregister. Zo kan men ook ondergedoken illegalen opsporen wanneer zij in een ziekenhuis worden opgenomen, wanneer ze aankloppen bij het OCMW of wanneer ze onregelmatig werken, enz.

Telt men het maximumcijfer van bekende personen die voldoen aan de regularisatievoorwaarden, bij het geraamde cijfer van de ondergedoken vreemdelingen, dan bedraagt de som bij benadering 100 000 mensen.

1.4. Conclusies

De commissie stelt vast dat het belangrijk is een beter beeld te krijgen van de migratiebewegingen die zich in België voordoen.

De commissie beschouwt het als bijzonder relevant en zorgwekkend dat het probleem van de migratie, zoals het in de loop der jaren gegroeid is, tot op vandaag niet gekwantificeerd is. Noch over de verschillende legale manieren om het grondgebied te betreden, noch over de illegale migratie bestaat relevant cijfermateriaal.

De juiste politieke besluitvorming is enkel mogelijk wanneer men alle facetten van het migratiebeleid in cijfers kan omzetten en vooral indien men uit de analyse van de cijfers en de evolutie ervan nodig heeft voor het nemen van bepaalde maatregelen. De commissie meent dan ook dat die cijfers moeten gemaakt worden zodat zij, minstens een keer per jaar, in staat is om hierover te debatteren en het gevoerde beleid te evalueren.

Pour ces raisons, elle recommande vivement la constitution d'une base de données et la publication de rapports annuels.

Elle rappelle que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, en collaboration avec le *Hoge Instituut voor de Arbeid* (HIVA, KUL) et le Centre d'étude de gestion démographique pour les administrations publiques (GéDAP, UCL), a déposé un projet en ce sens.

Ce projet vise à faciliter l'accès aux informations statistiques et juridiques relatives aux migrations par leur structuration en une base de données qui serait organisée en fonction des objectifs du rapport annuel.

Il suggérerait également l'établissement d'un rapport annuel donnant des informations précises, d'ordre quantitatif et qualitatif, sur les migrations en Belgique. Ce rapport reprendrait :

- le point sur la situation des migrations internationales en Belgique pendant l'année écoulée;
- la mise en évidence de l'évolution conjoncturelle à court et à moyen terme;
- des hypothèses explicatives quant à ces évolutions.

Un tel rapport constituerait un document de référence pour le monde politique afin d'éclairer et de guider son action et apporterait en même temps des éléments d'information et d'analyse visant à alimenter le débat public sur les politiques de régulation des flux migratoires.

La commission rappelle que ce projet a été approuvé par la conférence interministérielle sur la politique des immigrés mais qu'à défaut de financement, il n'a pu être concrétisé.

Pareil suivi de la problématique de l'immigration devrait également permettre un approfondissement de la réflexion sur la migration; on pourrait alors tenir compte, et de la pression démographique induite par la baisse de la natalité dans notre pays, et des conséquences de cette situation pour notre économie et notre prospérité ainsi que la pression démographique émanant des pays en voie de développement causée par l'abîme entre les pays riches et les pays pauvres.

Om die redenen vraagt ze met aandrang dat er een gegevensbank wordt aangelegd en jaarverslagen worden opgesteld.

Ze vermeldt dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding daartoe een project heeft ingediend in samenwerking met het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA, KULeuven) en het *Centre d'étude de gestion démographique pour les administrations publiques* (GéDAP, UCL).

Dit project beoogt een vlottere toegang te bieden tot de statistische en juridische gegevens met betrekking tot de migraties door een gestructureerde verwerking in een gegevensbank die georganiseerd zou worden op grond van de doelstellingen van het jaarverslag.

In het project werd eveneens voorgesteld een jaarverslag op te maken met daarin precieze cijfergegevens en andere inhoudelijke gegevens over de migraties in België. Dit verslag zou het volgende bevatten :

- een overzicht van de toestand van de internationale migraties in België tijdens het afgelopen jaar;
- een duidelijk beeld van de conjuncturele ontwikkelingen op korte en middellange termijn;
- verklarende hypothesen over deze ontwikkelingen.

Een dergelijk verslag zou voor de beleidskringen een referentiewerk vormen om hun optreden te onderbouwen en te sturen en zou tegelijkertijd gegevens voor informatie en analyse moeten bieden met het oog op de ondersteuning van het publieke debat over het beleid van regulering van de migratiestromen.

De commissie merkt op dat dit project goedgekeurd is door de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid maar dat het door gebrek aan financiering tot op heden geen uitvoering heeft kunnen krijgen.

Een dergelijke opvolging van de immigratieproblematiek moet ook een verdieping van de reflexie over migratie mogelijk maken waarbij dan kan worden rekening gehouden met zowel de demografische druk door dalende nataliteit in ons land en de gevolgen hiervan voor onze economie en welvaart, als met de demografische druk vanuit de ontwikkelingslanden die wordt veroorzaakt door de enorme welvaarts kloof tussen de rijke en arme landen.

2. L'accueil en Belgique, l'aide sociale et les mesures d'intégration

A. Introduction

L'accueil des étrangers en Belgique est organisé de façon très variée selon la catégorie à laquelle ils appartiennent: il y a les citoyens de l'Union européenne, les personnes travaillant pour les institutions internationales et les diplomates, les personnes entrant dans le pays dans le cadre du regroupement familial, les chercheurs universitaires, les étudiants, les touristes, les demandeurs d'asile et ceux qui entrent le pays sans titre de séjour légal.

La régularité de leur présence sur le sol belge dépend de la possession d'un titre régulier (carte de séjour, autorisation d'établissement, passeport).

Ces titres sont souvent subordonnés à la possession d'autres documents (permis de travail ou carte professionnelle) ou forment le préalable à l'obtention d'autres droits (visa, minimex ou aide sociale).

La plupart de ces titres sont précaires et le statut de ces étrangers peut changer en fonction d'événements objectifs ou de l'écoulement de certains délais.

L'objet de la présente analyse est ramené aux domaines qui posent problème dans le cadre de l'étude par la Commission de l'Intérieur de la politique du gouvernement en matière d'immigration.

À en voir les déclarations et les initiatives du nouveau gouvernement ainsi que celles de ses prédécesseurs successifs, leurs préoccupations concernent surtout les formes de présence qui sont dangereuses du point de vue de l'ordre public ou du coût pour la société.

Il est dès lors logique que les aspects visés par la présente étude se rapportent surtout aux illégaux et aux candidats-réfugiés politiques, ou ceux qui se déclarent comme tels. Cette focalisation est compréhensible d'autant plus que les personnes tombant sous ces catégories échappent ou risquent d'échapper au contrôle des instances publiques et forment, de ce fait, un danger potentiel accentué pour les normes légales (travail au noir, criminalité) ou le tissu social (poches de pauvreté).

Selon que les étrangers disposent ou non de moyens de subsistance (qu'il s'agisse d'une fortune personnelle, d'un revenu provenant du travail ou de la sécurité sociale), l'approche des autorités est différente. L'absence de moyens provoque des implications qui

2. De opvang in België, de sociale hulpverlening en de integratiemaatregelen

A. Inleiding

De opvang van vreemdelingen in België wordt op erg uiteenlopende wijze georganiseerd naar gelang van de categorie waartoe ze behoren: er zijn de burgers van de Europese Unie, de personen die voor internationale instellingen werken en de diplomaten, de personen die het land binnenkomen in het kader van de gezinshereniging, de wetenschappelijke onderzoekers aan de universiteiten, de studenten, de toeristen, de asielzoekers en degenen die het land zonder wettig verblijfsdocument binnenkomen.

De rechtmatigheid van hun aanwezigheid op het Belgische grondgebied hangt af van de vraag of ze al dan niet een wettig verblijfsdocument bezitten (verblijfskaart, machtiging tot vestiging, paspoort).

Deze stukken zijn vaak gebonden aan het bezit van andere documenten (arbeidsvergunning of beroepskaart) of zijn een voorwaarde om andere rechten te verkrijgen (visum, bestaansminimum of sociale hulpverlening).

De meeste van deze documenten zijn onzeker en het statuut van deze vreemdelingen kan veranderen wanneer er zich objectieve gebeurtenissen voordoen of wanneer bepaalde termijnen verstrijken.

Deze analyse blijft beperkt tot de domeinen die problemen doen rijzen in het kader van de studie die de commissie voor de Binnenlandse Zaken wijdt aan het regeringsbeleid inzake immigratie.

Afgaande op de verklaringen en de initiatieven van de nieuwe regering alsmede die van de opeenvolgende vroegere regeringen, kan men zeggen dat de aandacht en de bezorgdheid vooral uitgaan naar vormen van immigratie die gevaren meebrengen uit het oogpunt van de openbare orde en de kostprijs voor de maatschappij.

Het is dan ook logisch dat de onderwerpen die in deze studie aan bod komen, vooral betrekking hebben op de illegalen en op de kandidaat-politieke vluchtelingen of degenen die aanspraak maken op die hoedanigheid. Dat dit aandachtsgebied gekozen wordt, is begrijpelijk, temeer omdat de mensen die tot deze categorieën behoren, aan de controle van de overheid dreigen te ontsnappen en daardoor een nog groter potentieel gevaar kunnen vormen voor de wettelijke normen (zwartwerk, criminaliteit) of het maatschappelijk weefsel (haarden van armoede).

Naargelang de vreemdelingen al dan niet over bestaansmiddelen beschikken (of het gaat om een persoonlijk bezit, een inkomen uit arbeid of uit de sociale zekerheid), worden ze door de overheid anders benaderd. Het gebrek aan bestaansmiddelen

vont de la simple illégalité de leur présence sur le territoire, à la prise en charge par le CPAS.

La simple illégalité de la présence (qui demeure un délit) n'est plus poursuivie systématiquement. L'Office des étrangers délivre un ordre de quitter le territoire (OQT), et laisse le plus souvent ces personnes en liberté. Ils vivent le plus souvent de travail en noir, de solidarité familiale ou communautaire, de charité ou, à défaut, de délinquance, petite ou grande.

B. Les illégaux ou les personnes en attente d'un statut, et leur accueil

1. Les INAD

En ce qui concerne l'accueil de personnes sans documents de séjour valables, un problème spécifique est posé pour ceux qui sont retenus à l'aéroport. Ils sont déclarés « inadmissibles » (INAD). Leur présence étant assimilée à une présence sur territoire « neutre », ils sont censés n'avoir jamais pénétré sur le territoire belge.

Ils sont illégaux et abrités à l'aéroport en attendant un renvoi sur un prochain vol de retour.

Ces retours sont effectués en vertu des conventions internationales en matière de navigation aérienne (Convention de Chicago du 7 décembre 1944 ratifiée par la loi du 30 avril 1949; Convention de Tokyo). Ils représentent environ la moitié des éloignements.

L'État fédéral et la société anonyme de droit public, *Belgian International Airport Company* (BIAC), contribuent à cet effort qui incombe en essence aux compagnies aériennes. Comme titre de séjour (très temporaire), on leur remet un document « annexe 11 » (voir Rapport du Sénat, n° 1-768/1, p. 224).

Il y a, lors de la détention dans ce centre, un sérieux problème qui est celui des mineurs (voir point II.5 du présent rapport).

La commission s'est rendue sur place en date du 24 novembre 1999.

2. Les demandeurs d'asile

2.1. Historique — Introduction

En dehors des considérations sur la procédure, la Commission s'est aussi penchée sur la situation existante et les modifications projetées par le gouverne-

ment, qui ont pu avoir des conséquences négatives. Les personnes qui ne sont pas admissibles à l'asile et qui ne sont pas en attente d'un statut, ne sont pas considérées comme des demandeurs d'asile et ne sont pas couvertes par la Convention de Genève. Elles sont considérées comme des personnes en attente d'un statut et sont soumises à la législation en matière de séjour.

Gewoon illegaal op het grondgebied verblijven (dat een misdrijf blijft) wordt niet systematisch vervolgd. De Dienst Vreemdelingenzaken geeft een bevel af om het grondgebied te verlaten en laat deze mensen gewoonlijk in vrijheid. Ze leven meestal van zwartwerk, solidariteit in de familie of de gemeenschap, liefdadigheid of, bij gebreke daarvan, van de kleine of grote misdadigheid.

B. De opvang van illegalen of van de mensen die hier leven in afwachting van een statuut

1. De INAD's

Wat de opvang van personen zonder de nodige verblijfsdocumenten betreft, vormt de categorie van degenen die in de luchthaven worden weerhouden, een specifiek probleem. Ze worden « ontoelaatbaar » (INAD) verklaard. Aangezien hun aanwezigheid daar gelijkgesteld wordt met een verblijf in « neutraal » gebied, worden ze geacht nooit het Belgische grondgebied binnengekomen te zijn.

Ze zijn illegaal en worden op de luchthaven ondergebracht in afwachting van een terugwijzing op een volgende retourvlucht.

Deze terugkeeroperaties worden verricht overeenkomstig de internationale verdragen inzake luchtverkeer (Verdrag van Chicago van 7 december 1944 goedgekeurd bij de wet van 30 april 1949; Verdrag van Tokyo). Ze vertegenwoordigen ongeveer de helft van de verwijderingen.

De Federale Staat en de publiekrechtelijke naamloze vennootschap *Belgian International Airport Company* (BIAC) leveren een bijdrage tot deze taak, die voornamelijk bij de luchtvaartmaatschappijen berust. Als (zeer tijdelijk) verblijfsdocument wordt hun een document « bijlage 11 » afgegeven (zie Senaatsverslag, nr. 1-768/1, blz. 224).

Er bestaat een ernstig probleem in verband met de opsluiting in dit centrum, namelijk de opsluiting van minderjarigen (zie punt II.5 van dit verslag).

De commissie is ter plaatse geweest op 24 november 1999.

2. De asielaanvragers

2.1. Terugblik — Inleiding

De commissie heeft zich niet alleen gebogen over de te volgen procedure maar ook over de bestaande toestand en over de door de regering geplande wijzigingen.

ment en matière d'accueil des demandeurs d'asile (appelés aussi candidats-réfugiés politiques).

Par demandeur d'asile l'on entend chaque étranger qui revendique une protection de l'État belge en application des conventions internationales conclues par la Belgique en matière d'asile.

Cette protection est accordée provisoirement à chaque demandeur jusqu'au jour où une décision définitive est prise à son égard.

Selon l'époque, la loi et la jurisprudence ont réglé différemment la définition de la notion «décision définitive» (décision selon le cas de l'Office des étrangers, du CGRA, de la CPRR ou du Conseil d'État) au regard des conséquences que comporte cette période de protection pour l'individu au niveau de son instance et de son accueil.

2.2. Les centres ouverts

L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile était à l'origine une tâche des CPAS en vertu de la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS. Depuis la mise en vigueur de l'article 57ter de la loi sur les CPAS (loi du 30 décembre 1992), l'État fédéral prenait en charge à raison de 100% les frais d'accueil et d'hébergement de toutes les personnes demandeuses d'asile (voir exposé de M. J. Vande Lanotte, en sa qualité de vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale, audition du 13 octobre 1999).

Le séjour pendant la période allant de l'arrivée jusqu'à la décision déclarant la demande d'asile recevable, se déroulait en règle dans un centre ouvert, organisé ou subventionné par l'État. Depuis peu, une circulaire 23 décembre 1999 du ministre Vande Lanotte incite les CPAS à organiser eux-mêmes des centres, ceux de l'État et de la Croix-Rouge ne suffisant plus à contenir les nouveaux candidats-réfugiés politiques.

La régularité de ce type de séjour est attestée par le «modèle 26».

Il se passe dans les «centres ouverts» conventionnés, c'est-à-dire que leur exploitation est concédée à la Croix-Rouge, qui obtient pour ces services 1 100 francs par jour par personne par lit occupé.

Il s'agit de centres de taille moyenne. La Croix-Rouge estime qu'à ce prix, ils sont rentables à partir de 300 lits (voir déclaration de M. Emonts, président du CPAS, audition du 27 octobre 1999).

gen in verband met de opvang van de asielzoekers (ook kandidaat-politieke vluchtelingen genoemd).

Onder asielzoeker wordt verstaan iedere vreemdeling die bescherming door de Belgische Staat vraagt met toepassing van de internationale asielverdragen die door België gesloten zijn.

Die bescherming wordt voorlopig geboden aan iedere aanvrager tot op de dag waarop een eindbeslissing is genomen over zijn zaak.

Naar gelang van de periode wordt in de wet en in de rechtspraak een andere definitie gehanteerd van het begrip «eindbeslissing» (beslissing, naar gelang van het geval, door de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen, de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen of de Raad van State). Het hangt ervan af welke bescherming het individu in die periode wordt geboden inzake zijn procedure en zijn opvang.

2.2. De open centra

De opvang en huisvesting van asielzoekers was oorspronkelijk een taak van de OCMW's ingevolge de organieke wet op de OCMW's van 8 juli 1976. Sinds de invoeging van artikel 57ter van de OCMW-wet (wet van 30 december 1992) nam de Federale Staat de kosten voor opvang en huisvesting van alle asielaanvragers voor 100% ten laste (zie de uiteenzetting van de heer J. Vande Lanotte, in zijn hoedanigheid van vice-eerste minister en minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, hoorzitting van 13 oktober 1999).

Het verblijf gedurende de periode gaande vanaf de aankomst tot de beslissing van ontvankelijkverklaring van de asielaanvraag, gebeurde doorgaans in een open centrum, georganiseerd of gesubsidieerd door de Staat. Sinds kort moedigt de omzendbrief van 23 december 1999 van minister Vande Lanotte de OCMW's aan om zelf centra te organiseren, daar deze van de Staat en het Rode Kruis niet meer volstaan om de nieuwe kandidaat-politieke vluchtelingen onder te brengen.

De regelmatigheid van dit soort verblijf wordt bekrachtigd via het «model 26».

De vluchtelingen verblijven in «open centra», waarvan de exploitatie in handen is gegeven van het Rode Kruis dat voor zijn dienstverlening 1 100 frank per dag ontvangt voor elke persoon die een bed bezet.

Het gaat om middelgrote centra. Het Rode Kruis gaat ervan uit dat de centra tegen die prijs rendabel zijn vanaf 300 bedden (zie verklaring van de heer Emonts, OCMW-voorzitter, hoorzitting van 27 oktober 1999).

2.3. *Les demandes irrecevables*

Dès l'instant où leur demande est déclarée irrecevable, avec un sursis éventuel pour la durée de la procédure d'annulation au Conseil d'État, les demandeurs d'asile sont considérés comme illégaux, et reçoivent un ordre de quitter le territoire.

Selon le cas, ils sont laissés en liberté, ou détenus dans un centre fermé (que cela soit celui de Bruges, de Merksplas, de Vottem ou le centre 127bis) et sont sujets à expulsion.

2.4. *Les personnes en instance de demande d'asile*

Dès que la demande est déclarée recevable, l'étranger est envoyé à une commune pour s'inscrire au registre des étrangers.

Cette désignation se fait en vertu du «plan de répartition» qui trouve sa base légale dans l'article 54 de la loi sur les étrangers qui prévoit que «le ministre ou son délégué peut déterminer un lieu obligatoire d'inscription pour (...)» (article 54 de la loi du 15 décembre 1980, modifié ainsi par la loi du 24 mai 1994).

En fait, avant que cette loi ne soit déposée au Parlement, le ministre a voulu, à la rédaction du projet de loi, coupler cette obligation d'inscription à l'obligation dans le chef des demandeurs d'asile de résider effectivement dans la commune à laquelle ils seraient affectés, mais le Conseil d'État a considéré que c'était inconstitutionnel (voir Doc. Sénat, 1993-1994, n° 1015-2, p. 3). Cette résidence obligatoire aurait, en effet, été contraire au droit à la liberté de mouvement protégé par la Constitution.

Par le plan de répartition, le ministre avait voulu :

- répartir équitablement la charge financière de la présence de candidats-réfugiés démunis entre les diverses communes du Royaume;

- éviter des concentrations d'étrangers de même nationalité dans les grandes villes, ressemblant fortement à des «ghettos».

Finalement, seule la répartition financière a été atteinte.

Au fil des ans, il est apparu que ce système devenait de plus en plus vidé de son sens, puisque les étrangers démunis (qui forment la plus grande partie des demandeurs d'asile) déménageraient de fait de plus en plus vers les grands centres.

Après cette première mutation, il y a eu un deuxième mouvement, émanant de filières d'être hu-

2.3. *De onontvankelijke aanvragen*

De asielzoekers worden als illegalen beschouwd en ontvangen een bevel tot het verlaten van het grondgebied zodra hun aanvraag onontvankelijk is verklaard, waarbij die beslissing eventueel wordt opgeschort zolang de procedure tot nietigverklaring voor de Raad van State loopt.

Naar gelang van het geval worden de vluchtelingen in vrijheid gesteld of opgesloten in een gesloten centrum (Brugge, Merksplas, Vottem of het centrum 127bis) en komen zij in aanmerking voor uitzetting.

2.4. *De personen die een asielaanvraag hebben ingediend*

Zodra de aanvraag ontvankelijk is verklaard, wordt de vreemdeling naar een gemeente gestuurd om zich in te schrijven in het vreemdelingenregister.

Die aanwijzing van de gemeente geschiedt krachtens het «spreidingsplan», dat zijn wettelijke grondslag vindt in artikel 54 van de vreemdelingenwet, dat stelt dat «de minister of diens gemachtigde een verplichte plaats van inschrijving voor de vreemdeling kan bepalen (...)» (artikel 54 van de wet van 15 december 1980, aldus gewijzigd door de wet van 24 mei 1994).

Vóór de indiening van die wet bij het Parlement had de minister bij het opstellen van het wetsontwerp die inschrijvingsverplichting van de asielzoekers willen koppelen aan de verplichting om werkelijk te verblijven in de gemeente waarvoor zij zouden worden aangewezen, doch de Raad van State heeft gemeend dat een dergelijke bepaling in strijd was met de Grondwet (zie Stuk Senaat, 1993-1994, nr. 1015-2, blz. 3). Die verplichte woonplaats zou immers in strijd geweest zijn met het recht op bewegingsvrijheid dat door de Grondwet wordt beschermd.

Met het spreidingsplan wilde de minister:

- een billijke spreiding van de financiële lasten als gevolg van de aanwezigheid van behoeftige kandidaat-vluchtelingen over de verschillende gemeenten van het Rijk;

- voorkomen dat vreemdelingen van dezelfde nationaliteit in de grote steden gaan samenwonen en daar als het ware «getto's» vormen.

Ten slotte werd enkel de financiële spreiding verwezenlijkt.

In de loop der jaren is gebleken dat dit systeem hoe langer hoe meer werd uitgehold, aangezien de behoeftige vreemdelingen (die het grootste deel van de asielzoekers uitmaken) steeds meer naar de grote centra verhuisden.

Na die eerste beweging kwam er een tweede proces op gang dat zijn oorsprong vindt in de mensenhandel-

mains, qui s'accaparaient de l'aide financière octroyée aux demandeurs d'asile selon le même taux que le minimex l'était aux Belges.

Pour cette raison on a commencé à chercher des alternatives à l'aide financière.

Cette limitation de l'aide aux étrangers a connu une longue genèse (voir rapport, Doc. Sénat, n° 1-768/1, p. 326 e.s.). L'aide a finalement été abolie pour les demandeurs d'asile déboutés, avec le vote de la loi du 15 juillet 1996, modifiant sur ce point la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976. La seule forme d'aide subsistante était l'aide médicale urgente.

Sans sa déclaration gouvernementale le gouvernement actuel annonce son intention d'aller encore plus loin, en limitant l'aide aux demandeurs d'asile à une aide en nature, au lieu de l'aide financière au taux minimex.

Le vice-premier ministre et ministre du Budget et de l'Intégration sociale, M. Vande Lanotte, l'a confirmé lors de son audition du 13 octobre 1999, pendant laquelle il annonçait la nouvelle loi intervenue en ce domaine entre-temps (loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, chapitre VII).

Le vice-premier ministre a fondé cette transformation de l'aide en monnaie vers une aide en nature sur le fait que les trafiquants d'êtres humains rackettent les candidats-réfugiés pour qu'ils leur remettent les montants reçus du CPAS. Il croit que c'est le seul moyen de combattre les trafiquants et d'éviter de la sorte le fameux « effet d'aspiration ».

Il croit aussi que les CPAS doivent être capables d'organiser pareille aide, et les avertit que s'ils se montrent trop peu collaborateurs, il sévira par des sanctions. Il admet qu'il puisse y avoir une forme mixte, ne fut-ce que pour donner une somme comme argent de poche.

L'aide en nature « pure » a été contestée par les représentants des CPAS (voir audition de Mme Keuleers, présidente du CPAS de Malines, et de M. Emonts, président du CPAS de Liège et président de la « Section CPAS » de l'Union des villes et des communes wallonnes (UVCW) du 27 octobre 1999).

Les CPAS préfèrent garder leur autonomie d'appréciation quant à la nature de l'aide à accorder.

Ils craignent d'abord que les petites entités ne disposeront pas d'assez de possibilités pour créer une

circuits, die de financiële hulp aan de asielzoekers, verleend op dezelfde basis als het bestaansminimum aan de Belgen, inpikte.

Daarom is men beginnen te zoeken naar alternatieven voor de financiële hulp.

Er werd een lange weg afgelegd vooraleer men tot een beperking kwam van de hulp aan de vreemdelingen (zie verslag Stuk Senaat, nr. 1-768/1, blz. 326 e.v.). De hulp werd tenslotte afgeschaft voor de uitgeprocedeerde asielzoekers door de goedkeuring van de wet van 15 juli 1996, die op dat punt de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wijzigde. De enige overblijvende vorm van hulpverlening was de dringende medische hulpverlening.

In haar regeringsverklaring kondigt de huidige regering haar voornemen aan om nog verder te gaan, waarbij zij de hulp aan asielzoekers wil beperken tot hulp in natura ter vervanging van de financiële hulp tegen het bestaansminimumtarief.

De vice-eerste minister en minister van Begroting en Maatschappelijke Integratie, de heer Vande Lanotte, heeft dit tijdens de hoorzitting van 13 oktober 1999 bevestigd waarin hij de nieuwe wet aankondigde die er intussen is gekomen (wet van 24 december 1999 houdende sociale en diverse bepalingen, hoofdstuk VII).

Als verantwoording voor die omvorming van de hulpverlening in speciën in een hulp in natura heeft de vice-eerste minister erop gewezen dat mensenhandelaars de kandidaat-vluchtelingen onder druk zetten om de van het OCMW ontvangen bedragen aan hen af te geven. De vice-eerste minister is de mening toegegaan dat de aangekondigde maatregel het enige middel is om de trafikanten te bestrijden en het beruchte « aanzuigeffect » te voorkomen.

Hij meent ook dat de OCMW's in staat moeten zijn een dergelijke hulpverlening te organiseren en waarschuwt hen nu al dat er sancties zullen volgen tegen gemeenten die onvoldoende medewerking verlenen. Hij geeft toe dat er een gemengde vorm van hulpverlening mogelijk is, al was het maar in de vorm van zakgeld.

De vertegenwoordigers van de OCMW's hebben zich uitgesproken tegen het verlenen van bijstand volledig in natura (zie hoorzitting van mevrouw Keuleers, voorzitter van het OCMW-Mechelen, en van de heer Emonts, voorzitter van het OCMW-Luik en voorzitter van de « Section CPAS » van de Union des villes et des communes wallonnes (UVCW) van 27 oktober 1999).

De OCMW's willen zelfstandig kunnen blijven beoordelen welke vorm van bijstand moet worden verleend.

Ze vrezen in de eerste plaats dat de kleinere centra niet voldoende middelen zullen hebben om een zware

infrastructure lourde et permanente (ouverte 24 h/24 h). Dans certaines communes, il n'y a même pas de bâtiments disponibles, et il serait illusoire de vouloir y remédier à brève échéance par d'autres moyens: la seule solution consisterait alors à construire de nouveaux bâtiments, ce qui est une œuvre de longue haleine.

Un exemple frappant a été livré par M. Beke, bourgmestre de Gand (audition du 20 octobre 1999), qui a dû rouvrir une école désaffectée pour accueillir le flux de tziganes et autres nouveaux candidats-réfugiés. C'est la Croix-Rouge qui a assumé l'exploitation avec l'aide de volontaires. Au bout de quelques semaines, la situation hygiénique devenait tellement désespérée qu'il a dû évacuer le bâtiment.

Certains CPAS ne disposent pas non plus de cuisines.

Le vice-premier ministre admet toutefois que dans certains cas, l'aide soit aussi apportée sous forme d'argent liquide. Ce qui est de toute façon admis est l'octroi d'argent de poche (150 fr/jour). Il se basera surtout sur la bonne foi des CPAS pour juger si des sanctions s'imposent.

Les CPAS sont également soucieux d'obtenir plus de subsides pour ces tâches. Il faudrait en tout cas que l'aide en nature continue à être subsidiée à raison de 100% pour les candidats-réfugiés, comme c'est le cas actuellement pour l'aide au taux minimex. Il faudrait aussi que l'intervention de l'État soit calculée pour les centres d'hébergement par lit créé et non par lit occupé.

Certains grands CPAS peuvent se charger de l'aide «intégrale» en nature, mais ne désirent le faire que les premiers mois. Après cela, le processus d'intégration doit commencer, et le candidat-réfugié doit apprendre à vivre de façon indépendante. Une possibilité consiste à partager les logements sociaux, ce qui serait toutefois inique vis-à-vis des candidats belges qui attendent parfois depuis des années pour y accéder. Mme Keuleers, présidente du CPAS de Malines, se félicite de la décision de la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij de déroger aux dispositions réglementaire en vue de loger les étrangers en attente d'une décision.

3. Les déboutés

Une fois qu'ils sont déboutés, les anciens demandeurs d'asile sont censés quitter le pays.

Suite à la modification de la loi sur les CPAS par la loi du 15 juillet 1996, l'intervention du CPAS est limitée à l'aide médicale urgente pour cette catégorie de personnes. La mutation du régime d'aide «plein», lié

en vaste infrastructure op te zetten (24 uur op 24 open). In sommige gemeenten zijn zelfs geen gebouwen beschikbaar en bovendien is het een illusie te denken dat dat op korte termijn met andere middelen kan worden verholpen. De enige oplossing is nieuwe gebouwen op te trekken, wat een werk van lange duur is.

De heer Beke, burgemeester van Gent (hoorzitting van 20 oktober 1999), heeft in dat verband een frappant voorbeeld aangehaald. Hij heeft een leegstaande school opnieuw moeten openen om de stroom van zigeuners en andere nieuwe kandidaat-vluchtelingen op te vangen. Het Rode Kruis heeft de leiding op zich genomen met de hulp van vrijwilligers. Na enkele weken was de hygiënische situatie zo ellendig dat de burgemeester het gebouw heeft moeten laten ontruimen.

Bepaalde OCMW's beschikken ook niet over keukens.

De vice-eerste minister is het ermee eens dat in bepaalde gevallen hulp kan worden verleend in cash. Zakgeld (150 frank per dag) is sowieso toegestaan. Hij zal zich vooral verlaten op de goede trouw van de OCMW's om uit te maken of sancties nodig zijn.

De OCMW's willen ook meer subsidies voor deze taken. In elk geval moet de hulp in natura aan kandidaat-vluchtelingen 100% gesubsidieerd worden, zoals momenteel het geval is voor de hulp aan personen die leven van het bestaansminimum. De subsidie van de Staat aan de opvangcentra moet worden berekend per beschikbaar bed en niet per bezet bed.

Bepaalde grote OCMW's kunnen het aan om de bijstand volledig in natura te verlenen, maar willen dat alleen de eerste maanden doen. Daarna moet immers het integratieproces beginnen en moet de kandidaat-vluchteling leren zelfstandig te leven. Een mogelijke oplossing zou zijn dat de kandidaat-vluchtelingen sociale woningen delen, maar dat zou onbillijk zijn tegenover de Belgen die vaak al jaren op de wachtlijst staan. Mevrouw Keuleers, OCMW-voorzitster van Mechelen, verheugt zich over de beslissing van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij om van de reglementen af te wijken teneinde vreemdelingen in afwachting van een beslissing onderdak te kunnen bieden.

3. Uitgeprocedeerden

Uitgeproceeerde asielzoekers zijn verondersteld het land te verlaten.

Sinds de wijziging van de wet op de OCMW's bij de wet van 15 juli 1996, blijft de bijstand die het OCMW aan deze categorie van mensen verleent, beperkt tot dringende medische hulp. De overgang

au statut de candidat-réfugié, à celui de débouté, se fait après une période de transition (soit après l'entrée en vigueur de l'OQT, soit, s'ils n'est pas exécutable, après le changement de la situation dans le pays d'origine qui rend le retour possible).

Par son arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998, la Cour d'arbitrage a jugé que l'obligation des CPAS vis-à-vis des candidats-réfugiés déboutés ne s'éteint que lorsque le recours auprès du Conseil d'État est épuisé.

Les CPAS, hôpitaux et prestataires de soins ont été mis au courant de la répercussion de cette décision par circulaire du secrétaire d'État à l'Intégration sociale du 9 décembre 1998.

Lorsque le ministre juge que le retour est impossible ou lorsque le CGRA a formulé dans sa décision de rejet une clause de non-reconduite, l'expulsion est, en règle générale, suspendue, mais le statut du débouté demeure inchangé, c'est-à-dire qu'il reste expulsable.

Mais à la différence des déboutés «simples», ces déboutés-là bénéficient d'une prolongation ponctuelle de l'échéance de leur ordre de quitter le territoire, de trois mois d'abord, et d'un an ensuite.

Ceci leur permet de continuer à bénéficier de l'aide sociale de façon complète.

Après ces deux prolongations, l'intéressé peut être autorisé à un séjour provisoire, ce qui confirme le droit à l'aide sociale (voir déclaration du ministre Vande Lanotte, dans le Rapport, Doc. Sénat, n° 1-768/1, p. 253). Il s'agit d'une pratique administrative, formalisée dans la circulaire ministérielle du 14 novembre 1997.

En cas de non-prorogation du délai, ils redeviennent expulsables comme des déboutés «simples».

Si on décide de les expulser, cela se fait par le fait d'un choix aléatoire par le ministre ou son délégué. La commission n'a pu déceler aucun système sur base de critères clairs. En tant que tel, ce choix a toutes les apparences d'un choix au hasard. Le débouté est alors envoyé de force à un centre fermé et de préférence au centre 127bis si un vol l'attend. Il y sera retenu pour une durée limitée à 5 mois, sauf prolongation si l'expulsion échoue de son fait (par exemple résistance).

van het regime van «volledige» bijstand, verbonden aan de status van kandidaat-vluchteling, naar dat van uitgeprocedeerde, gebeurt pas na een bepaalde periode (hetzij na de inwerkingtreding van het bevel om het grondgebied te verlaten, hetzij — wanneer dat niet uitvoerbaar is — nadat de toestand in het land van herkomst zodanig is veranderd dat de terugkeer mogelijk wordt).

In zijn arrest nr. 43/98 van 22 april 1998 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat de verplichtingen van de OCMW's tegenover de uitgeprocedeerde kandidaat-vluchtelingen pas ophouden te bestaan wanneer de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State uitgeput zijn.

De OCMW's, ziekenhuizen en zorgverleners zijn op de hoogte gebracht van de gevolgen van deze beslissing door een omzendbrief van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie van 9 december 1998.

Als de minister oordeelt dat de terugkeer onmogelijk is of de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen in zijn negatieve beslissing een niet-terugleidingsclausule opneemt, wordt de verwijdering in principe opgeschort zonder dat de status van de uitgeprocedeerde verandert, zodat hij nog altijd kan worden uitgezet.

Anders dan voor de «gewone» uitgeprocedeerden, geldt voor deze uitgeprocedeerden een uitzonderlijke verlenging van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten, eerst van drie maanden en vervolgens van een jaar.

Zo kunnen ze volledige sociale bijstand blijven genieten.

Na deze twee verlengingen kan de betrokkene een machtiging tot voorlopig verblijf worden verleend, wat zijn recht op sociale bijstand bekrachtigt (zie verklaring van minister Vande Lanotte, in Verslag, Stuk Senaat, nr. 1-768/1, blz. 253). Dit is een bestuurlijke gewoonte, die in de ministeriële omzendbrief van 14 november 1997 een formele basis heeft gekregen.

Als de termijnen niet worden verlengd, kunnen deze personen net als de «gewone» uitgeprocedeerden opnieuw worden uitgezet.

De beslissing om hen uit te zetten wordt eenzijdig genomen door de minister of zijn vertegenwoordiger. De commissie kan in deze beslissingen geen op duidelijke criteria gebaseerd systeem ontwaren. Het lijkt er sterk op dat de keuze op louter toevalligheden berust. De uitgeprocedeerde wordt dan onder dwang naar een gesloten centrum en bij voorkeur naar het centrum 127bis gezonden als er een vlucht op komst is. Hij wordt er vastgehouden voor maximum vijf maanden, behalve wanneer deze termijn verlengd wordt omdat uitzetting door zijn toedoen mislukt (bijvoorbeeld door zijn verzet).

4. Le statut temporaire

La Belgique ne connaît pas de «Statut B», c'est-à-dire, statut spécifique et légal visant à protéger les personnes qui quittent leur pays, non pas en se fondant sur une crainte pour leur vie à cause de leur appartenance à l'une des catégories citées par la Convention de Genève, mais à cause des événements graves qui se passent dans leur pays.

La Belgique a pourtant pris des mesures exceptionnelles lorsque de telles situations se passent. Ce fut le cas lors des événements en Hongrie en 1956, et au Chili lors de l'installation de la dictature de M. Pinochet, mais aussi plus récemment, lors des troubles en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.

À défaut d'un tel statut, la Belgique applique ce qu'elle appelle un «statut temporaire», relevant plutôt de la pratique administrative que de la loi (voir circulaire ministérielle du 19 avril 1999 pour le Kosovo).

Elle se déclare disposée à adopter pareil «Statut B» si cela se fait de concert avec les autres pays de l'Union européenne, ce qui tarde à venir (voir la situation au Kosovo). La Belgique a fait un pas substantif en ce sens, puisque rien que lors du conflit du Kosovo, elle a accepté d'héberger temporairement 20 000 Kosovars alors que d'autres grands pays ont fait proportionnellement un effort moins important.

La durée de ce statut temporaire pose, elle aussi, problème.

Jusqu'à présent, le gouvernement belge a fixé lui-même les dates de début et de fin de la période durant laquelle une protection provisoire était accordée aux habitants d'un pays déterminé.

À cet égard aussi, une solution européenne uniforme eut été préférable, mais elle ne s'est pas réalisée, du moins pas en ce qui concerne la détermination de la date de la clôture de l'opération d'accueil.

Le titre de séjour que ces réfugiés obtiennent est un document ad hoc (voir l'annexe A à la circulaire ministérielle du 19 avril 1999, dans les annexes du Rapport du Sénat, n° 1-768/4, p. 69).

Il est assimilé à un permis de séjour de six mois. Les personnes déplacées sont inscrites au registre des étrangers avec la mention «attestation temporaire personne déplacée».

Cette inscription leur ouvre le droit à une aide du CPAS et à un permis de travail, lequel doit toutefois être demandé séparément aux régions. Il s'agit d'un permis de travail temporaire, qui devient caduc dès que le réfugié ne dispose plus d'un titre de séjour.

Le CPAS récupère cette aide en tout ou en partie auprès de l'État fédéral en application des articles 4 et

4. Tijdelijke status

België kent geen «B-status», dat wil zeggen een specifieke, wettelijke status ter bescherming van personen die hun land verlaten, niet omdat ze vrezen voor hun leven daar ze behoren tot een van de categorieën opgesomd in het Verdrag van Genève, maar vanwege de zorgwekkende gebeurtenissen in hun land.

België heeft nochtans in dergelijke situaties vaak uitzonderlijke maatregelen genomen. Dat was bijvoorbeeld het geval tijdens de gebeurtenissen in Hongarije in 1956, bij de vestiging van de dictatuur van Pinochet in Chili, en recentelijk ook nog tijdens de onrusten in Bosnië-Herzegovina en in Kosovo.

Bij gebrek aan een dergelijk statuut past België het zogenaamde «tijdelijk statuut» toe, dat gebaseerd is op een bestuurlijke gewoonte veeleer dan op een wet (zie ministeriële omzendbrief van 19 april 1999 met betrekking tot Kosovo).

België is bereid zo'n «B-status» in te voeren als dat gebeurt in overleg met de andere landen van de Europese Unie, wat op zich laat wachten (zie de situatie in Kosovo). België heeft een belangrijke stap in die richting gezet, aangezien het tijdens het conflict in Kosovo bereid was om tijdelijk 20 000 Kosovaren op te vangen terwijl andere grote landen een naar verhouding minder grote inspanning hebben verricht.

Ook de duur van dit tijdelijk statuut is een probleem.

Tot nog toe heeft de Belgische regering zélf de begin- en einddata bepaald van de periode waarin tijdelijke bescherming werd verleend aan de inwoners van een bepaald land.

Ook wat dat betreft ware een eenvormige Europese oplossing beter geweest, maar kwam die er niet, althans niet voor het bepalen van de datum van afsluiting van de opvangoperatie.

De verblijfstitel die deze vluchtelingen krijgen is een ad hoc-document (zie bijlage A bij de ministeriële omzendbrief van 19 april 1999, in de bijlagen bij het Verslag van de Senaat, nr. 1-768/4, blz. 69).

Deze staat gelijk met een machtiging tot verblijf van zes maanden. De ontheemde personen worden ingeschreven in het vreemdelingenregister, met de vermelding «tijdelijke duur ontheemden».

Deze inschrijving verleent hun het recht op OCMW-hulp en op een arbeidskaart, die evenwel apart moet worden aangevraagd bij de gewesten. Het gaat om een voorlopige arbeidsvergunning, die vervalt als de vluchteling niet meer over een verblijfstitel beschikt.

Het OCMW krijgt die steun geheel of gedeeltelijk terug van de Federale Staat ingevolge artikelen 4 en 5

5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS.

Une fois que le délai fixé pour l'opération d'accueil est écoulé, les personnes qui restent en Belgique deviennent des clandestins, à moins qu'elles n'aient acquis à temps un autre titre de séjour, par exemple en demandant le statut de réfugié politique.

Cependant, la plupart des 20 000 Kosovars qui sont venus en Belgique ont manifestement l'intention de retourner dans leur pays et de le reconstruire.

Pour ce faire, ils sont aidés par l'Organisation internationale des migrations (OIM), qui, à la demande des Kosovars, a déjà organisé trois vols charters. Il faut noter que l'OIM elle-même a conseillé aux Kosovars de ne pas rentrer chez eux avant l'hiver.

Le retour sous le statut de protection temporaire présente en tout cas un avantage financier pour les intéressés: ils reçoivent de cette façon une «prime» de 100 000 francs à raison de 60% au départ et 40% sur place, sur présentation de pièces justificatives relatives aux frais de réinstallation.

Sinon, ils ne recevraient que 16 000 francs de l'État belge, à l'instar de toutes les autres personnes qui retournent volontairement chez elles.

5. Les personnes ayant obtenu un titre de séjour

5.1. Introduction

La régularisation classique est en principe une prérogative du ministre, qui décide souverainement s'il accorde le droit de séjour.

Le ministre de l'Intérieur Vande Lanotte a quelque peu structuré la jurisprudence prétorienne qui s'était développée au fil des dernières années, en accordant un préjugé positif à certaines catégories, par le biais d'une circulaire ministérielle datée du 15 décembre 1998. Cette circulaire a été abolie par celle du 7 octobre 1999 qui se fondait elle-même sur l'arrêté royal du 6 octobre 1999. Bien que cet arrêté ait été suspendu par un arrêt du Conseil d'État, l'article 9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 n'en reste pas moins valable. Le sort de la circulaire du 9 octobre 1999 est moins clair, mais on peut supposer que sa disposition contenant l'abolition de la procédure reste en vigueur.

La demande introduite sur base de l'article 9, § 3, ne procure aucun droit à un titre de séjour ni à l'aide sociale, sauf à l'aide médicale urgente si le demandeur est en même temps demandeur d'asile débouté.

van de wet van 2 april 1965 op de tenlasteneming van steun van OCMW's.

Eens de termijn verstreken, vastgesteld voor de opvangoperatie, worden de personen, die in België blijven, illegaal, tenzij ze tijdig een andere verblijfstitel hebben verworpen, bijvoorbeeld door een statuut van politiek vluchteling aan te vragen.

Van de 20 000 Kosovaren die naar België zijn gekomen, zijn de meesten daarvan intussen duidelijk van plan om naar hun land terug te keren en het herop te bouwen.

Ze worden hierbij geholpen door de Internationale Organisatie voor de migraties (IOM) die op vraag van de Kosovaren al drie vluchten organiseerde met een gecharterd vliegtuig. Aan te stippen valt dat het IOM zelf de Kosovaren de raad gaf om niet voor de winter naar huis terug te keren.

De terugkeer onder het statuut van tijdelijke bescherming heeft alleszins een financieel voordeel voor de betrokkenen: ze krijgen via deze weg een «premie» van 100 000 frank *a rato* van 60% bij het vertrek en 40% ter plaatse, op voorlegging van stavingsstukken in verband met de herinstallatiekosten.

Zoniet zouden ze slechts 16 000 frank krijgen van de Belgische Staat, zoals alle andere personen die vrijwillig terugkeren.

5. De personen die een verblijfstitel verkregen

5.1. Inleiding

De klassieke regularisatie is in beginsel een voorrecht van de minister: hij kan soeverein besluiten of hij het recht van verblijf toekent.

Minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte heeft de pretoriaanse jurisprudentie die zich de voorbije jaren had ontwikkeld enigszins gestructureerd door in de ministeriële circulaire van 15 december 1998 aan bepaalde categorieën van vreemdelingen een voordeel toe te kennen. Deze circulaire is opgeheven door de circulaire van 7 oktober 1999, die op haar beurt gebaseerd was op het koninklijk besluit van 6 oktober 1999. Hoewel dat koninklijk besluit geschorst is door een arrest van de Raad van State, blijft artikel 9, § 3, van de wet van 15 december 1980 nog steeds geldig. Wat dit betekent voor de circulaire van 9 oktober 1999 is minder duidelijk, maar men kan veronderstellen dat de bepaling die de opheffing van de vorige circulaire inhoudt, nog altijd van kracht is.

Een aanvraag die ingediend is op basis van artikel 9, § 3, geeft geen recht op een verblijfstitel of op sociale bijstand, maar wel op dringende medische hulp indien de aanvrager tevens afgewezen asielzoeker is.

Un projet de loi relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume a été déposé à la Chambre des représentants, et transmis au Sénat après son adoption, sous le n° 2-202/1. Ayant été adopté finalement par les deux Chambres, le texte a été publié le 10 janvier 2000 alors que sa publication était initialement prévue le 5 janvier 2000 (voir déclarations du ministre, *in* Rapport, doc. Sénat n° 2-202/3, p. 31 et CRA 15 décembre 1999, doc. Sénat 2-17, p. 13).

La publication de cette loi fait courir le délai de trois semaines dont disposent les étrangers se trouvant illégalement sur le territoire pour demander la régularisation de leur séjour. L'introduction de la demande n'ouvre aucun droit au séjour, et ne procure, dès lors, aucun bénéfice au niveau de l'aide sociale (voir Rapport, doc. Sénat, n° 2-202/3, p. 36).

Ce n'est que lorsqu'une décision définitive sera prise en leur faveur que ce droit s'ouvrira.

5.2. En vertu de l'article 9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980

Comme dit, ci-dessus, l'article 9, § 3, de la loi sur les étrangers permet à tout moment au ministre d'admettre un étranger sur le territoire belge, qui s'y trouve déjà sans documents valables, ou avec des documents risquant d'être périmés (par exemple visa touristique venant à échéance).

Cette demande peut se faire exceptionnellement sur le territoire belge, de sorte que l'étranger ne doive pas retourner à son pays inutilement pour obtenir auprès du consulat belge ses documents de séjour.

L'article 9, § 3, ne règle en fait que les modalités du dépôt de la demande de «régularisation». La régularisation habituelle n'est pas un droit pour l'étranger, mais la possibilité pour le ministre de régler les cas exceptionnels.

Celui qui sera ainsi régularisé séjournera officiellement en Belgique, et aura dès lors accès à l'aide sociale, au même titre que quiconque obtient un document lui permettant d'entrer en Belgique.

Son statut ne différera pas d'un étranger «légal». Le fait d'être «régularisé» implique l'octroi d'un permis de séjour d'un an au minimum.

Il y a toutefois une singularité qui découle de l'arrêté royal du 15 février 2000, paru au *Moniteur*

Er is in de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp ingediend betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk, dat na de aanneming aan de Senaat is overgezonden onder het nr. 2-202/1. De tekst is na definitief te zijn aangenomen door beide Kamers, op 10 januari 2000 gepubliceerd terwijl zijn oorspronkelijke publicatie gepland was voor 5 januari 2000 (zie de verklaringen van de minister in het verslag, Stuk Senaat, nr. 2-202/3, blz. 31, en het beknopt verslag van 15 december 1999, Stuk Senaat, nr. 2-17, blz. 13).

De publicatie van die wet doet de termijn van drie weken ingaan waarover de illegaal op ons grondgebied verblijvende vreemdelingen beschikken om een regularisatieaanvraag in te dienen. Het indienen van de aanvraag geeft geen recht op verblijf en houdt dus geen enkel voordeel in op het vlak van de maatschappelijke bijstand (zie verslag, Stuk Senaat, nr. 2-202/3, blz. 36).

Pas wanneer er een definitieve beslissing in hun voordeel wordt uitgesproken, krijgen zij het recht op verblijf.

5.2. Krachtens artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980

Zoals hierboven reeds gezegd stelt artikel 9, derde lid, van de vreemdelingenwet de minister altijd in staat aan een vreemdeling die zich reeds hier bevindt zonder geldige papieren of met papieren die de geldigheidsdatum bijna overschrijden (bijvoorbeeld een visum dat verstrijkt), toestemming te geven om op het Belgisch grondgebied te verblijven.

De aanvraag kan in dit verband uitzonderlijk op Belgisch grondgebied gebeuren, zodat de vreemdeling niet onnodig naar zijn land dient terug te keren om daar bij het Belgische consulaat de nodige documenten te halen.

Artikel 9, derde lid, bepaalt in feite enkel de omstandigheden waarin de aanvraag tot regularisatie kan worden ingediend. De gewone regularisatie is niet bedoeld als een recht voor de vreemdeling, maar als een mogelijkheid voor de minister om uitzonderlijke gevallen te regulariseren.

De vreemdeling die op deze manier geregulariseerd is, verblijft dan officieel in België en krijgt dus toegang tot maatschappelijke bijstand, net als iedereen die documenten verkrijgt om in België te mogen verblijven.

Zijn statuut verschilt in niets van dat van een «legale» vreemdeling. Het feit dat iemand «geregulariseerd» is houdt in dat hij een verblijfsvergunning krijgt van minstens een jaar.

Het koninklijk besluit van 15 februari 2000, *Belgisch Staatsblad* van 26 februari 2000, bevat echter

belge du 26 février 2000. À l'instar des régularisés en vertu de la loi du 22 décembre 1999, il bénéficiera d'une dispense de permis de travail, même s'il ne peut rester qu'un an.

La circulaire du 15 décembre 1998 du ministre Vande Lanotte ayant été abolie par celle du 6 octobre 1999 du ministre Dusquene, il ne subsiste aucune règle précise qui règle la matière, ce qui laisse désormais toute latitude au ministre.

5.3. En vertu de la nouvelle loi du 22 décembre 1999

La nouvelle loi (doc. Sénat n° 2-202/8, et *Moniteur belge* du 10 janvier 2000, pp. 578 e.s.) instaurant la régularisation de certaines catégories d'étrangers se trouvant dans le pays de façon illégale, aboutira pour ceux-ci à une situation de séjour en conformité avec la loi.

Selon les déclarations faites initialement par le ministre en commission, il s'agirait d'un permis de séjour de courte durée (1 an), prorogeable 4 fois, et débouchant après ces 5 ans sur une autorisation d'établissement illimitée, selon la pratique administrative en vigueur en la matière depuis des décennies. Le ministre a déclaré ensuite dans l'exposé des motifs précédant le projet de loi devenu loi entre-temps que pareille régularisation mènerait d'office à l'obtention d'une autorisation d'établissement.

Dès l'instant de leur «régularisation», ces personnes ne seront plus des illégaux, et bénéficieront de la plénitude des droits à l'aide sociale dans le sens le plus large (en ce compris par exemple le droit aux allocations familiales garanties).

Ils ont le droit au travail en vertu des dispositions du nouvel arrêté royal du 15 février 2000, paru au *Moniteur belge* du 26 février 2000, qui dispense cette catégorie d'étrangers d'un quelconque permis de travail (A, B ou C).

een bijzonder geval: naar het voorbeeld van de geregulariseerden krachtens de wet van 22 december 1999 kan hij een vrijstelling van arbeidsvergunning genieten, ook al mag hij hier slechts één jaar verblijven.

Aangezien de circulaire van 15 december 1998 van minister Vande Lanotte opgeheven is door de circulaire van 6 oktober 1999 van minister Duquesne, is er momenteel geen enkele bepaling die deze kwestie regelt, wat de minister alle ruimte tot handelen laat.

5.3. Krachtens de nieuwe wet van 22 december 1999

De nieuwe wet (Stuk Senaat, nr. 2-202/8, en *Belgisch Staatsblad* van 10 januari 2000, blz. 578 en volgende) voert de regularisatie in van bepaalde categorieën van vreemdelingen die illegaal in het land verblijven en heeft tot gevolg dat die mensen hier legaal kunnen verblijven.

Volgens de aanvankelijke verklaring van de minister in de commissie zou het gegaan hebben om een verblijfsvergunning van korte duur (1 jaar) die viermaal verlengd kon worden en na die 5 jaar zou hebben geleid tot een vestigingsvergunning van onbeperkte duur, zoals dit al tientallen jaren gebruikelijk is in de administratie. De minister heeft in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp — intussen wet geworden — verklaard dat een dergelijke regularisatie vanzelf een vestigingsvergunning zou meebrengen.

Vanaf het moment van hun «regularisatie» zijn die mensen niet meer «illegaal» en hebben zij recht op alle vormen van maatschappelijke bijstand in de breedste zin van het woord (met inbegrip van de gewaarborgde kinderbijslag).

Zij hebben het recht te werken krachtens de bepalingen van het nieuwe koninklijk besluit van 15 februari 2000, dat die categorie van vreemdelingen van elke vorm van arbeidsvergunning vrijstelt (A, B of C).

3. L'opération spéciale de régularisation en application de la loi du 22 décembre 1999

A. Introduction

Le texte de l'accord de gouvernement de l'actuel gouvernement Verhofstadt I dit ceci :

«En ce qui concerne les personnes en séjour illégal, un organe autonome indépendant disposant d'un personnel suffisant devra, dans le cadre d'une procédure qui respecte les droits de la défense, se prononcer, au cas par cas, sur une régularisation éventuelle, en se basant sur des critères stricts définis préalablement. La demande doit être formulée dans un bref délai après la mise en vigueur. Entreront en ligne de compte conformément à ces critères :

(1) les demandeurs d'asile en fin de procédure qui n'ont pas reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans (trois ans pour les familles avec des enfants en âge de scolarité) pour autant qu'ils ne représentent aucun danger pour l'ordre public et n'aient commis aucune fraude manifeste lors de l'introduction de la demande ou de la procédure,

(2) les personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne peuvent retourner,

(3) les personnes gravement malades,

(4) les personnes qui peuvent faire valoir des circonstances humanitaires bien définies et qui ont développé des attaches sociales durables dans le pays.»

D'après la note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration, approuvée par le Conseil des ministres du 1^{er} octobre 1999, quelque 50 000 à 75 000 illégaux se trouveraient sur notre territoire. Ce chiffre se base sur une étude du Sénat français, qui a recensé, en collaboration avec le Bureau international du travail, le nombre de clandestins en France.

La note annonçait que le gouvernement allait prendre un arrêté royal à effet limité, pour fixer les critères de régularisation.

Pour le reste, l'on a prévu que seuls quelques cas spécifiques pourront encore bénéficier d'une régularisation, et ce, pour éviter que l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 ne soit encore davantage vidé de sa substance. L'arrêté royal laisse intact le pouvoir que l'article 9, alinéa 3, attribue au ministre de l'Intérieur de régulariser la situation des personnes qui n'ont pas introduit de demande sur la base de cet arrêté royal.

L'arrêté royal élaboré sur la base de cette note n'instaure en aucune façon un droit inconditionnel et automatique à la régularisation. Il permet à certaines personnes en situation irrégulière de demander que leur situation soit régularisée, à des conditions et dans

3. De bijzondere regularisatieoperatie als gevolg van de wet van 22 december 1999

A. Inleiding

De tekst van het regeerakkoord van de huidige regering-Verhofstadt I bepaalt het volgende :

«Wat de in ons land verblijvende illegalen betreft zal een onafhankelijke instantie, met een procedure die de rechten van de verdediging eerbiedigt en die voldoende bestaft is, zich geval per geval uitspreken over een mogelijke regularisatie en dit op basis van voorafgaandelijk geformuleerde strikte criteria waarbij de aanvraag binnen een korte periode na de inwerkingtreding moet worden ingediend. Overeenkomstig deze criteria zullen in aanmerking komen :

(1) uitgeprocedeerde asielzoekers die binnen een termijn van vier jaar geen uitvoerbare beslissing hebben ontvangen (drie jaar voor families met schoolgaande kinderen) en geen gevaar betekenen voor de openbare orde of manifeste fraude bij het indienen van de aanvraag of in de asielprocedure hebben gepleegd,

(2) de personen die om redenen onafhankelijk van hun wil onmogelijk kunnen terugkeren,

(3) ernstig zieke personen,

(4) personen die welbepaalde problematische humanitaire omstandigheden kunnen doen gelden en die hier duurzame sociale contacten hebben ontwikkeld.»

Volgens de nota inzake algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid, goedgekeurd door de Ministerraad van 1 oktober 1999, zouden zich 50 000 tot 75 000 illegalen op ons grondgebied bevinden. Dit cijfer is gebaseerd op een studie van de Franse Senaat die, in samenwerking met het Internationaal Arbeidsbureau, het aantal illegalen in Frankrijk heeft becijferd.

De nota kondigde de uitvaardiging van een koninklijk besluit met beperkte uitwerking aan, waarin de regularisatiecriteria worden vastgelegd.

Daarbuiten zullen alleen sommige specifieke gevallen nog een regularisatie kunnen genieten, en dit om te vermijden dat artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 verder wordt uitgehold. Het koninklijk besluit laat de bevoegdheid waarover de minister van Binnenlandse Zaken beschikt op basis van artikel 9, derde lid, om de toestand te regulariseren van personen die geen aanvraag hebben gedaan op basis van dit koninklijk besluit, onverkort.

Het koninklijk besluit dat is opgesteld op basis van deze nota, voert op geen enkele wijze een onvoorwaardelijk en automatisch recht op regularisatie in. Het maakt het voor sommige personen die zich in een onregelmatige situatie bevinden, mogelijk om te

un délai précis (note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration, point III.2).

Dans la deuxième édition du *Moniteur belge* du 7 octobre 1999 a été publié l'arrêté royal du 6 octobre 1999 «déterminant les critères justifiant l'introduction d'une demande de régularisation de séjour sans devoir fournir la preuve des circonstances exceptionnelles visées à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Une circulaire du 7 octobre 1999 adressée aux bourgmestres, qui a été publiée au *Moniteur belge* du 8 octobre 1999, a commenté le contenu de cet arrêté royal.

Dans son arrêt n° 82.791 du 8 octobre 1999, le Conseil d'État a suspendu l'exécution de l'arrêté royal du 6 octobre 1999. Cet arrêt a été publié par extraits au *Moniteur belge* du 12 octobre 1999. À la suite de cela, le ministre de l'Intérieur a adressé d'urgence, aux bourgmestres, une circulaire dans laquelle il leur faisait savoir qu'à la suite de la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 6 octobre 1999, l'application de la circulaire du 7 octobre 1999 était, elle aussi, suspendue et que les demandes de régularisation qui auraient été introduites auprès des bourgmestres après le lundi 11 octobre 1999, sur la base de l'article 9, alinéa 3, continuaient à tomber sous l'application de la circulaire du 15 décembre 1998 relative à l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la régularisation de situations particulières.

Le 8 novembre 1999, le ministre de l'Intérieur a déposé à la Chambre des représentants un projet de loi «relatif à la régularisation du séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume» (doc. Chambre, 1999-2000, n° 50-234/001), dont le gouvernement a demandé l'examen d'urgence en application de l'article 80 de la Constitution. Après avoir été amélioré en commission, ce projet fut adopté en séance plénière le 25 novembre 1999 et transmis au Sénat (doc. Chambre, 1999-2000, n° 50-234/008), qui l'a évoqué et qui, après y avoir apporté des corrections en séance plénière, a pris la décision, le 16 décembre 1999, de ne pas amender (doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-202/9).

La loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation du séjour de certaines catégories d'étrangers sur le territoire du Royaume a été publiée, conjointement avec l'arrêté royal du 5 janvier 2000 portant exécution de cette loi, au *Moniteur belge* du 10 jan-

vragen dat hun situatie geregulariseerd zou worden, onder bepaalde voorwaarden en binnen een precieze termijn (Nota inzake algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid, punt III.2).

In de tweede editie van het *Belgisch Staatsblad* van 7 oktober 1999 werd het koninklijk besluit van 6 oktober 1999 «tot bepaling van de criteria die rechtvaardigen dat er een aanvraag tot regularisatie van verblijf ingediend wordt zonder dat men het bewijs moet leveren van de buitengewone omstandigheden bedoeld in artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen» gepubliceerd. Een omzendbrief aan de burgemeesters van 7 oktober 1999, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 oktober 1999, lichtte de inhoud van dit koninklijk besluit toe.

De tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 6 oktober 1999 werd door de Raad van State geschorst in het arrest nr. 82.791 van 8 oktober 1999. Dit arrest werd bij uittreksel bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 oktober 1999. Als gevolg hiervan richtte de minister van Binnenlandse Zaken bij hoogdringendheid een omzendbrief aan de burgemeesters, waarin hij meedeelde dat, als gevolg van de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 6 oktober 1999, ook de omzendbrief van 7 oktober 1999 was geschorst, en dat de regularisatieaanvragen die vanaf maandag 11 oktober 1999 bij de burgemeesters werden ingediend op basis van artikel 9, lid 3, onder de toepassing blijven van de omzendbrief van 15 december 1998 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de regularisatie van bijzondere situaties.

De minister van Binnenlandse Zaken diende op 8 november 1999 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp in «betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk» (Stuk Kamer, 1999-2000, nr. 50-234/001), waarvan de spoedbehandeling door de regering werd gevraagd overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet. Dit ontwerp werd, na verbetering in commissie, op 25 november 1999 door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen en overgezonden aan de Senaat (Stuk Kamer, 1999-2000, nr. 50-234/008), die het evoceerde en, na verbetering in de plenaire vergadering, op 16 december 1999 de beslissing nam om niet te amenderen (Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/9).

De wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk werd, samen met het koninklijk besluit van 5 januari 2000 tot uitvoering van deze wet, gepubli-

vier 2000 et est entrée en vigueur à la même date, conformément à l'article 17.

Le délai de trois semaines dont disposait l'intéressé pour introduire la demande de régularisation visée à l'article 4 de la loi du 22 décembre 1999 courait donc du 10 janvier 2000 au 30 janvier 2000 inclus.

B. Appréciation globale de la régularisation

Il est ressorti des discussions qui ont été menées au sein de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives qu'une grande majorité est très favorable à la régularisation. Certains membres ont rejeté une opération unique menée sur une large échelle, mais ont plaidé en faveur d'une solution structurelle consistant en une régularisation permanente dans des conditions strictes et claires. Finalement, un seul commissaire s'est opposé radicalement à la régularisation.

Entendu par la commission le 6 octobre 1999, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a exprimé sa satisfaction concernant les progrès réalisés dans ce domaine. Les textes du gouvernement rejoignent dans les grandes lignes les propositions et suggestions émises jadis par le centre, lors des auditions sur l'évaluation de la loi actuelle, qui ont eu lieu en 1997.

Les membres de la commission et les personnes entendues au cours des auditions n'en ont pas moins posé un grand nombre de questions ponctuelles.

C. Questions ponctuelles relatives à la régularisation des étrangers en séjour illégal

1. Conditions de la régularisation

Le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il est impossible et injuste de procéder à l'éloignement des personnes résidant sur notre territoire depuis longtemps, lorsque l'État n'a pas été à même de se prononcer sur leur demande d'asile dans un délai raisonnable. Le gouvernement régularisera la situation de ces personnes dans le cadre d'une opération unique et ce, sur la base de dossiers individuels, c'est-à-dire que ces personnes seront autorisées à séjourner de manière permanente sur le territoire du Royaume. Des précautions importantes ont été prises.

Le premier critère permet de régulariser des personnes ayant demandé le statut de réfugié et qui n'ont pas reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans (trois ans pour des familles avec des enfants en âge de scolarité). Selon le quatrième critère, il faut se trouver sur le territoire de la Belgique depuis 5 ou 6 ans, et faire valoir des circonstances humanitaires ainsi que

ceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 10 januari 2000 en trad, overeenkomstig artikel 17, op diezelfde datum in werking.

De termijn van drie weken om de aanvraag tot regularisatie in te dienen, bedoeld in artikel 4 van de wet van 22 december 1999, liep derhalve van 10 januari 2000 tot en met 30 januari 2000.

B. Algemene appreciatie van de regularisatie

Uit de besprekingen die in de schoot van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden werden gevoerd, is gebleken dat een grote meerderheid zeer positief staat ten opzichte van de regularisatie. Sommige leden hebben een éénmalige en grootschalige operatie afgewezen, maar hebben een structurele oplossing bepleit voor een permanente regularisatie onder strenge en duidelijke voorwaarden. Eén lid van de commissie was tenslotte radicaal tegen de regularisatie gekant.

Tijdens de hoorzitting voor de commissie op 6 oktober 1999 heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding blijk gegeven van zijn tevredenheid over de vooruitgang die op dit vlak geboekt is. De teksten van de regering sluiten in grote lijnen aan bij de voorstellen en suggesties die het centrum vroeger gedaan heeft op hoorzittingen over de evaluatie van de huidige wet, die in 1997 plaatsgevonden hebben.

Niettemin werden, zowel door de leden van de commissie als door de gehoorde personen, tal van punctuele vragen gesteld.

C. Punctuele vragen bij de regularisatie van illegale vreemdelingen

1. Voorwaarden voor de regularisatie

De minister van Buitenlandse Zaken heeft opgemerkt dat het onmogelijk en onrechtvaardig is personen te verwijderen die sinds lang op ons grondgebied verblijven, wanneer de Staat niet bekwaam is geweest zich binnen een redelijke termijn over hun asielaanvraag uit te spreken. De regering zal de situatie van deze personen in het kader van een eenmalige operatie regulariseren op basis van individuele dossiers, dat wil zeggen deze personen zullen worden gemachtigd tot een vast verblijf op het grondgebied van het Rijk. Er zijn aanzienlijke voorzorgsmaatregelen genomen.

Het eerste criterium maakt het mogelijk personen te regulariseren die de erkenning als vluchteling aangevraagd hebben zonder dat ze binnen een termijn van vier jaar (drie jaar voor gezinnen met schoolgaande kinderen) een uitvoerbare beslissing ontvangen hebben. Volgens het vierde criterium moet men zich sinds vijf of zes jaar op het Belgische grondgebied

des attaches sociales durables dans le pays. Du point de vue des étrangers, l'opération est juste et nécessaire, parce que si l'on n'avait rien fait, on aurait vu se développer une situation contraire aux règles de l'ordre public. Il faut donc agir vite et bien (Audition du ministre de l'Intérieur Duquesne, le 13 octobre 1999).

Plusieurs membres ont souligné qu'il y a lieu de définir les critères d'une manière plus précise dans la loi même. Le ministre estime qu'il faut laisser un pouvoir d'appréciation à la commission de régularisation qui doit se prononcer sur la demande.

En réponse à la question d'un membre, M. Smet, responsable de la *Task Force* du gouvernement pour la politique de l'immigration, a déclaré que les critères de régularisation seront en effet appliqués avec la souplesse nécessaire. Le demandeur aura donc le bénéfice du doute. Toutefois, on écartera les personnes qui n'entrent manifestement pas en ligne de compte pour une régularisation. Il importe de souligner qu'en ce qui concerne l'interprétation de la notion de «délit de droit commun», la condamnation par un tribunal est un élément indispensable. Par conséquent, un simple procès-verbal ne suffit pas. La gravité du délit joue également un rôle.

Pour plus de précisions sur les quatre critères de régularisation, il est renvoyé à l'exposé introductif du ministre de l'Intérieur et aux réponses données par celui-ci aux questions posées par les membres de la commission lors de la discussion du projet de loi relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (doc. Sénat, n° 2-202/3, 1999-2000).

2. Délais

Conformément à l'article 4 de la loi du 22 décembre 1999, la demande de régularisation doit être introduite auprès du bourgmestre de la localité où séjourne le demandeur, dans un délai de trois semaines à partir de l'entrée en vigueur de la loi (le 10 janvier 2000).

Le bourgmestre peut, dans le mois de la réception de la demande, transmettre un rapport social contenant tous les éléments utiles relatifs à la demande dont il a connaissance (article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 décembre 1999).

Lorsque le demandeur n'a pas déposé toutes les pièces requises, il dispose d'un mois, à compter de l'introduction de sa demande, pour compléter le dossier (article 8, alinéa 2, de la loi du 22 décembre 1999).

bevinden en humanitaire omstandigheden alsmede duurzame sociale banden in het land aanvoeren. Uit het oogpunt van de vreemdelingen is de operatie billijk en noodzakelijk omdat er zich een toestand zou ontwikkelen die indruist tegen de regels van de openbare orde indien men niets deed. Men moet dus snel en degelijk tewerkgaan (hoorzitting met de heer Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken, 13 oktober 1999).

Verschillende leden hebben erop aangedrongen dat de criteria op een meer precieze manier zouden worden vastgelegd in de wet zélf. De minister is van oordeel dat een zekere appreciatiebevoegdheid moet worden gelaten aan de Commissie voor de regularisaties, die over de aanvraag moet oordelen.

Op vraag van een lid, heeft de heer Smet, hoofd van de *task force* van de regering inzake het immigratiebeleid, bevestigd dat de criteria voor regularisatie met de nodige soepelheid zullen worden toegepast. De aanvrager geniet dus van het voordeel van de twijfel. Niettemin zullen personen, die manifest niet in aanmerking komen voor regularisatie, worden geweerd. Belangrijk is te noteren dat, voor de interpretatie van de notie «misdrijf van gemeen recht», de veroordeling door een rechtbank een onontbeerlijk element is. Een louter proces-verbaal volstaat derhalve niet. Ook de zwaarwichtigheid van het misdrijf speelt een rol.

Voor nadere toelichting over de vier regularisatiecriteria wordt verwezen naar de inleidende uiteenzetting van de minister van Binnenlandse Zaken en naar de antwoorden die deze gegeven heeft op vragen van de commissieleden bij de bespreking van het wetsontwerp betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/3).

2. Termijnen

Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 22 december 1999 moet de aanvraag tot regularisatie worden ingediend bij de burgemeester van de plaats waar de aanvrager verblijft binnen een termijn van drie weken, te rekenen van de inwerkingtreding van de wet (op 10 januari 2000).

De burgemeester kan, binnen een maand volgend op de ontvangst van de aanvraag, een sociaal verslag verzenden dat alle met betrekking tot deze aanvraag nuttige elementen omvat waarvan hij kennis heeft (artikel 8, eerste lid, van de wet van 22 december 1999).

Wanneer de aanvrager niet alle vereiste stukken heeft neergelegd, beschikt hij over een termijn van een maand, te rekenen van het indienen van hun aanvraag, om het dossier te vervolledigen (artikel 8, tweede lid, van de wet van 22 december 1999).

Plusieurs membres de la commission estiment que ces délais — le délai de trois semaines pour le dépôt de la demande et le délai d'un mois — sont trop courts.

Tel est également l'avis du Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme. Le délai imparti aux candidats à la régularisation pour compléter leur dossier est fixé à un mois. Ceci pourrait s'avérer être trop court. Un certain nombre de fonctionnaires ne tiendront pas compte de ce délai quand il s'agira de fournir des attestations ou refuseront tout simplement de les fournir, à tort ou à raison (audition du Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme du 6 octobre 1999).

Le CIRÉ-OCIV est partisan d'un délai de deux mois pour introduire les demandes. La période de trois semaines est trop courte. Beaucoup de personnes veulent d'abord préparer leur dossier avec leur avocat et avec un service social, avant de demander aux communes d'ouvrir et d'envoyer leur dossier. Il faut donc éviter que des gens soient exclus de la régularisation parce que nos administrations et les pouvoirs publics ne sont pas capables de faire face au volume de travail. Ces problèmes se poseront sans doute surtout dans les grandes villes, et surtout pendant des derniers jours avant l'expiration du délai.

3. Pièces justificatives

L'article 9 de la loi du 22 décembre 1999 dispose que le dossier qui est joint à la demande de régularisation doit comprendre diverses pièces justificatives. Certaines de ces pièces doivent être présentées par tous les demandeurs. C'est par exemple le cas de la pièce justificative établissant que le demandeur séjournait effectivement sur le territoire belge au 1^{er} octobre 1999. La nature des autres pièces justificatives varie en fonction du critère invoqué par le demandeur.

Il y a eu beaucoup de question concrètes au sein de la commission, concernant les pièces justificatives que doit fournir le demandeur.

Quant à la notion de «fraude», le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (audition du 6 octobre 1999) a souligné qu'il paraît important de savoir qui en jugera. S'agit-il du greffe ou de l'administration de la commission, ou de la commission elle-même? Voici une question très difficile, parce que la marge d'appréciation et de subjectivité est très grande. Une délibération collégiale au sein de la commission est préférable.

Presque tous les 450 dossiers vus par la commission de régularisation qui est en place depuis le mois de janvier 1999, contiennent à un stade ou à un autre de la présence de l'étranger en Belgique une fraude d'une importance très variable.

Volgens verschillende leden van de commissie zijn deze termijnen — zowel de termijn van drie weken voor de indiening van de aanvraag als de termijn van een maand — te kort.

Dat is ook de mening van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. De termijn die de gegadigden verleend wordt om hun dossier aan te vullen, wordt vastgesteld op een maand. Dat zou te kort kunnen zijn. Een aantal ambtenaren zal geen rekening houden met deze termijn wanneer ze attesten moeten afgeven of zullen dit gewoon weigeren, terecht of ten onrechte (hoorzitting met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding van 6 oktober 1999).

Het OCIV-CIRÉ is voorstander van een termijn van twee maanden om de aanvragen in te dienen. De periode van drie weken is te kort. Vele mensen willen hun dossier eerst met hun advocaat en met een sociale dienst voorbereiden, voor ze de gemeenten vragen hun dossier te openen en op te sturen. Men moet dus vermijden dat mensen van de regularisatie uitgesloten worden omdat onze besturen en de overheid niet opgewassen zijn tegen de werkbelasting. Deze problemen zullen waarschijnlijk vooral in de grote steden voorkomen en dan voornamelijk tijdens de laatste dagen van de termijn.

3. Bewijsstukken

Artikel 9 van de wet van 22 december 1999 bepaalt dat het dossier, dat bij de aanvraag tot regularisatie dient te worden gevoegd, verschillende bewijsstukken moet omvatten. Sommige bewijsstukken dienen door elke aanvrager te worden voorgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval met een bewijsstuk waaruit blijkt dat de betrokkene daadwerkelijk op het Belgisch grondgebied verbleef op 1 oktober 1999. Andere bewijsstukken verschillen al naargelang het criterium waarop de aanvrager zich beroept.

In de commissie werden vele concrete vragen gesteld over deze, door de aanvrager te verstrekken bewijsstukken.

Over het begrip «bedrog» heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hoorzitting van 6 oktober 1999) opgemerkt dat het belangrijk is te weten wie daarover zal oordelen. Gaat het om de griffie, om de administratie van de commissie of om de commissie zelf? Dat is een zeer moeilijke vraag omdat de marge voor beoordeling en subjectiviteit zeer ruim is. Het is verkieslijk dat de commissie hierover collegiaal besluiten neemt.

Bijna alle 450 dossiers die de sinds de maand januari 1999 bestaande Commissie voor regularisatie gezien heeft, bevatten een bepaalde graad van bedrog in een of ander stadium van de aanwezigheid van de vreemdeling in België.

Il y a entre autres des fraudes lors de la demande d'asile (par exemple introduction d'une demande parallèle dans un autre pays) ou une usurpation d'identité. Cette fraude ne doit surtout pas être appréciée par les greffiers de la commission.

Il faut donner une énumération exhaustive des documents à produire. Sinon, certaines situations que le gouvernement veut prendre en compte échapperont à la régularisation à défaut de moyens matériels de preuve, notamment des attestations de présence en Belgique. L'exemple est donné d'une clandestine qui s'est fait opérer en Belgique sous le couvert d'un carnet de mutuelle d'une amie. Comme elle n'a pas d'enfants, elle n'a pas la possibilité de produire une attestation d'école. Elle est pourtant en Belgique depuis 15 ans.

Lors de son audition devant la commission, pour illustrer la difficulté de présenter les dossiers, le CIRÉ-OCIV a évoqué l'exemple de quelqu'un qui présente son abonnement des transports en commun à Bruxelles, avec une photo correcte mais un nom fictif. Le CIRÉ est d'avis que c'est une preuve à prendre en considération, parce que cela prouve le séjour de la personne concernée (audition du 6 octobre 1999).

Pour des explications plus précises sur les pièces justificatives dans le cadre de la régularisation, il est renvoyé à l'exposé introductif du ministre de l'Intérieur et aux réponses données par celui-ci aux questions posées par les membres de la commission lors de la discussion du projet de loi relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-203/3).

4. Éloignement des étrangers après l'introduction de la demande de régularisation

Selon l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999, il ne sera pas procédé matériellement à l'éloignement d'étrangers ayant introduit une demande de régularisation, entre le moment de l'introduction de la demande et le jour où une décision négative a été prise, sauf si l'ordre public et la sécurité nationale sont compromis, ou à moins que la demande ne réponde manifestement pas aux conditions à remplir pour qu'une régularisation soit possible.

Le ministre est d'avis que la crédibilité et l'honnêteté de l'État sont en jeu. Il souligne qu'il veut exécuter le volet «éloignements» de la politique du gouvernement. Par conséquent, il examine personnellement les dossiers d'expulsion. Il ne s'agit pour l'heure que de départs volontaires. Le ministre se réjouit qu'il y ait toujours des personnes qui acceptent de partir volontairement.

Er zijn onder meer gevallen van bedrog bij de asielaanvraag (die bijvoorbeeld een tweede maal ingediend wordt in een ander land) van onrechtmatig gebruik van een andere identiteit. Dit bedrog mag vooral niet beoordeeld worden door de griffiers van de Commissie.

Men moet een uitputtende opsomming geven van de over te leggen documenten. Zo niet zullen een aantal situaties die de regering in aanmerking wil nemen, aan de regularisatie ontsnappen omdat er geen materiële bewijselementen voorhanden zijn, met name de attesten van aanwezigheid in België. Het voorbeeld wordt gegeven van een illegale vrouw die zich in België laat opereren onder dekking van het ziekenboekje van een vriendin. Aangezien ze geen kinderen heeft, is het niet mogelijk een schoolattest over te leggen. Nochtans is ze sinds vijftien jaar in België.

Tijdens de hoorzitting voor de commissie heeft OCIV-CIRÉ, als bewijs hoe moeilijk het is de dossiers in te dienen, het voorbeeld aangehaald van iemand die zijn abonnement van het openbaar vervoer te Brussel voorlegt met een correcte foto maar met een gefingeerde naam. OCIV-CIRÉ is van mening dat dit bewijs in aanmerking moet worden genomen omdat hierdoor het verblijf van de betrokken persoon aangetoond wordt (hoorzitting van 6 oktober 1999).

Voor verdere toelichting over de bewijsstukken in verband met de regularisatie wordt verwezen naar de inleidende uiteenzetting van de minister van Binnenlandse Zaken en naar zijn antwoorden op de vragen van de commissieleden bij de bespreking van het wetsontwerp betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-202/3).

4. Verwijdering van vreemdelingen na de indiening van de aanvraag tot regularisatie

Artikel 14 van de wet van 22 december 1999 bepaalt dat er niet feitelijk zal worden overgegaan tot verwijdering van vreemdelingen die een aanvraag tot regularisatie hebben ingediend tussen de indiening van de aanvraag en de dag waarop een negatieve beslissing wordt genomen, behalve wanneer de openbare orde en de nationale veiligheid in het gedrang zijn of tenzij de aanvraag kennelijk niet beantwoordt aan de voorwaarden tot regularisatie.

De minister is van mening dat de geloofwaardigheid en de eerlijkheid van de Staat op het spel staat. Hij wijst erop dat hij het gedeelte «verwijderingen» van het regeringsbeleid wil uitvoeren. Bijgevolg onderzoekt hij persoonlijk de uitzettingsdossiers. Op dit ogenblik gaat het slechts om vrijwillig vertrekkende personen. De minister is verheugd dat er nog altijd mensen zijn die aanvaarden vrijwillig te vertrekken.

Il y a également des inadmissibles qui ne peuvent en aucun cas être considérés comme «régularisables». Ces dossiers sont également vérifiés par le ministre lui-même avec un maximum de précautions, notamment en ce qui concerne la qualité du pays de retour. À l'avenir, le ministre donnera des instructions pour qu'on ait la certitude absolue que des personnes susceptibles d'être régularisées ne soient pas renvoyées pendant cette période (audition du ministre de l'Intérieur, 13 octobre 1999).

M. Smet, responsable de la *task force* du gouvernement pour la politique de l'immigration, a souligné qu'il y a lieu de distinguer les critères de régularisation de la preuve qui doit étayer une demande de régularisation (audition de M. Smet, 23 novembre 1999). Le ministre a donné à l'Office des étrangers des instructions claires selon lesquelles les personnes qui remplissent les critères et qui entrent donc en ligne de compte pour la régularisation, ne doivent pas être éloignées.

Certaines personnes séjournent dans des centres fermés; d'autres sont dispersées sur le territoire belge. Pour ce qui est des premiers, il y a lieu de faire une distinction supplémentaire entre les illégaux dits «INAD» et les autres illégaux.

En ce qui concerne les INAD, la note du gouvernement est très claire: ils ne remplissent pas les critères de régularisation. Il en va de même pour ceux qui sont, par exemple, entrés en Belgique après le 1^{er} octobre. À cet égard aussi, la note du gouvernement est très claire.

Les autres illégaux qui séjournent dans des centres fermés et qui peuvent remplir les critères de régularisation seront libérés, à condition qu'ils aient rempli un formulaire dans lequel est exprimée leur intention d'introduire une demande de régularisation dès que la législation *ad hoc* aura été votée (voir document en annexe). Dans les centres fermés, on a fort bien conscience du fait qu'une opération de régularisation de grande envergure est en préparation; les personnes qui estiment remplir les conditions vont très certainement introduire un tel formulaire, si bien que l'on se trouvera provisoirement dans l'impossibilité de les éloigner. Les personnes de cette catégorie ne courent donc aucun risque.

Pour ce qui est des illégaux résidant sur le territoire belge qui se font appréhender par un service de police, celui-ci prendra contact avec l'Office des étrangers qui déterminera s'ils peuvent ou non remplir les conditions de régularisation. S'ils peuvent les remplir, ils seront libérés et, sinon, ils seront arrêtés. Leur arrestation sera automatique en cas de trouble de l'ordre public en raison de leur appartenance à un groupement terroriste et en cas de délit de droit commun commis.

Er zijn ook ontoelaatbare personen die in geen geval als «regulariseerbaar» beschouwd kunnen worden. Deze dossiers worden eveneens door de minister zelf nagekeken, met een maximum aan voorzorgen vooral wat betreft de kwaliteit van het land van bestemming bij de terugkeer. In de toekomst zal de ministers instructies geven om er absoluut zeker van te zijn dat personen die geregulariseerd kunnen worden, tijdens deze periode niet teruggewezen worden (hoorzitting met de minister van Binnenlandse Zaken, 13 oktober 1999).

De heer Smet, hoofd van de *task force* van de regering inzake het immigratiebeleid, heeft erop gewezen dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de criteria voor de regularisatie en, anderzijds, het bewijs dat een regularisatieaanvraag moet ondersteunen (hoorzitting met de heer Smet, 23 november 1999). De minister heeft aan de dienst Vreemdelingenzaken duidelijke instructies gegeven: wie volgens de criteria in aanmerking kan komen voor de regularisatie, zal niet worden verwijderd.

Er zijn personen die zich in de gesloten centra bevinden; anderen zijn verspreid op het Belgisch grondgebied. Bij diegenen in de gesloten centra, moet men dan nog een onderscheid maken tussen de zogenaamde «INAD» en de andere illegalen.

Wat betreft de INAD, is de regeringsnota zeer duidelijk: zij vallen niet onder de criteria voor de regularisatie. Dit is eveneens het geval voor, bijvoorbeeld, personen die na 1 oktober het land zijn binnengekomen. Ook daaromtrent is de regeringsnota zeer duidelijk.

De andere illegalen in de gesloten centra die aan de regularisatiecriteria kunnen voldoen, zullen worden vrijgelaten indien zij, op basis van een formulier, hun wil hebben geuit om een regularisatieaanvraag in te dienen, eens de wetgeving daaromtrent zal gestemd zijn (zie document in bijlage). In de gesloten centra is men duidelijk op de hoogte van het feit dat er een grootscheepse operatie van regularisatie op komst is; wie denkt aan de voorwaarden hiervoor te voldoen zal ongetwijfeld een dergelijk formulier indienen en zal derhalve voorlopig niet worden uitgewezen. Er bestaat voor deze categorie dan ook geen enkel risico.

Voor de illegalen die zich op het grondgebied bevinden en die worden opgepakt door een politiedienst, zal de dienst Vreemdelingenzaken, gecontacteerd door deze politiedienst, nagaan of zij al dan niet onder de regularisatievoorwaarden kunnen vallen. Indien dit het geval is, worden ze vrijgelaten; in het andere geval worden ze gearresteerd. Hoe dan ook zal worden overgegaan tot arrestatie, wanneer er zich een probleem stelt van openbare orde omwille van een lidmaatschap van een terroristische groepering of omwille van een misdrijf van gemeen recht.

La quasi-totalité des illégaux «INAD» ont introduit une demande d'asile. Ils se trouvent dans des centres fermés, soit parce que la procédure les concernant n'est pas terminée, soit parce que leur demande a été rejetée et qu'ils attendent leur éloignement. Le ministre de l'Intérieur a également donné des instructions précises à l'Office des étrangers en ce qui concerne cette catégorie de personnes qui ne peuvent pas remplir les critères de régularisation.

Seront libérés, ceux que l'on ne peut pas rapatrier, non pas parce qu'ils ne veulent pas l'être, mais parce que leur pays d'origine fait partie des pays où règne une situation conflictuelle et où les droits de l'homme sont manifestement violés. Il existe une liste des pays en question.

Ceux qui sont gravement malades sont autorisés à accéder au territoire pour y suivre un traitement médical.

Au cours de l'audition du 23 novembre 1999, M. Smet a attiré l'attention sur le fait que la loi du 22 décembre 1999 donne au ministre de l'Intérieur le pouvoir de faire établir, par une simple décision, une liste des pays vers lesquels on ne peut refouler des étrangers. Cette liste est dressée après consultation du directeur général de l'Office des étrangers, du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, du ministre des Affaires étrangères et du délégué régional du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies. La liste en question a été dressée il y a peu et elle a été annexée aux instructions qui ont été données à l'Office des étrangers. Cette liste a une double fonction:

- servir de référence pour la Commission de régularisation;
- permettre au ministre d'offrir une protection particulière aux personnes qui cherchent refuge en Belgique.

À l'heure actuelle, trois pays sont mentionnés sur cette liste, à savoir l'Angola, l'Afghanistan et le Sierra Leone. L'on a également mentionné sur la liste, spécifiquement pour ce qui est des habitants de ce dernier pays: le Libéria, la Guinée et la Gambie. Cette liste ne permet toutefois pas de déterminer quels sont les «pays sûrs», comme c'est parfois le cas dans les pays voisins. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un pays donné n'est pas mentionné sur la liste qu'il est «sûr». Chaque demande d'asile doit être appréciée séparément. En revanche, la demande d'asile introduite par des personnes dont l'origine est quasi sûre et qui viennent d'un pays qui figure sur la liste doit recevoir une réponse positive. Contrairement à ce qu'a prétendu la presse, la Belgique a cessé, à la demande du Haut Commissariat des Nations unies, d'encore procéder à des expulsions d'habitants du Sierra Leone vers le Libéria, la Guinée ou la Gambie. Ledit

Het is zo dat de «INAD» vrijwel allemaal een asielaanvraag hebben ingediend. Zij bevinden zich in een gesloten centrum omdat de procedure nog loopt, ofwel omdat de vraag verworpen is en zij wachten op hun uitwijzing. De minister van Binnenlandse Zaken heeft voor deze groep, die in beginsel niet onder de regularisatiecriteria kan vallen, eveneens duidelijke instructies gegeven aan de dienst Vreemdelingenzaken.

Diegenen die, buiten hun wil om, niet kunnen worden verwijderd naar een land omwille van een conflictsituatie of een manifeste schending van de mensenrechten, zullen worden vrijgelaten. Van dergelijke landen bestaat een lijst.

Diegenen die ernstig ziek zijn, worden toegelaten tot het grondgebied om een medische behandeling te ondergaan.

Tijdens de hoorzitting van 23 november 1999, heeft de heer Smet de aandacht gevestigd op het feit dat de wet van 22 december 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid geeft om, via een eenvoudige beslissing, een lijst van landen op te stellen naar dewelke geen verwijderingen kunnen gebeuren. Deze lijst wordt opgemaakt na advies van de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken, de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatslozen, de minister van Buitenlandse Zaken en de regionale gemachtigde van het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties. Deze lijst werd recentelijk opgemaakt, en werd als bijlage gevoegd aan de instructies die aan de Dienst Vreemdelingenzaken werd gegeven. De lijst heeft een dubbele functie:

- enerzijds zal deze lijst als referentie dienen voor de Commissie voor de regularisaties;
- anderzijds zal de minister op basis van deze lijst een bijzondere bescherming bieden aan personen die hun toevlucht nemen tot België.

Op de lijst figureren thans de volgende landen: Angola, Afghanistan en Sierra Leone. Specifiek voor de inwoners van dit laatste land, staan ook Liberia, Guinea en Gambia op de lijst. Het is echter niet zo dat deze lijst «zekere landen» invoert, zoals dit in de ons omringende landen soms wordt toegepast. Het is, met andere woorden, niet zo dat een bepaald land «zeker» is omdat het niet op de lijst staat. Elke aanvraag moet individueel op haar merites worden geoordeeld. Andersom daarentegen, dient de asielaanvraag positief te worden beantwoord wanneer het gaat om mensen van wie de herkomst vrijwel zeker is en die van een land komen dat op de lijst figureert. In tegenstelling tot wat er in de pers verschenen is, voert België geen uitwijzingen meer door van inwoners van Sierra Leone naar Liberia, Guinea of Gambia. België heeft immers, zoals andere landen, van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties die vraag

commissariat a également adressé une telle demande à d'autres pays. Il n'y mentionne toutefois ni le Sénégal, ni l'Afrique du Sud. Contrairement à d'autres illégaux qui tombent sous l'application de la Convention de Chicago, les étrangers habitant le Sierra Leone ne sont donc plus expulsés vers les trois pays précités. Ils peuvent toutefois être expulsés vers Dakar ou Lomé lorsque leur demande d'asile est rejetée. Force est toutefois de constater que de nombreux candidats réfugiés, qui prétendent être originaires du Sierra Leone, ont en réalité la nationalité d'un autre pays.

L'intervenant souligne que ladite liste de pays est sujette à des modifications et qu'elle peut être actualisée. Il y a une modification, par exemple, en ce qui concerne l'Algérie. La *task force* revoit cette liste régulièrement en étroite collaboration avec le Haut Commissariat des Nations unies.

5. Composition et fonctionnement de la Commission de régularisation

L'article 3 de la loi du 22 décembre 1999 prévoit la création d'une Commission de régularisation, dont la composition, le fonctionnement et les moyens d'investigation doivent être déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, eu égard aux dispositions légales. L'arrêté royal du 5 janvier 2000 (*Moniteur belge* du 10 janvier 2000) a mis cet article à exécution. La commission se compose de huit chambres et d'un secrétariat. Chaque chambre est composée de trois membres. Un (ancien) magistrat ou un (ancien) membre d'une juridiction administrative exerce la présidence de chaque chambre. Les membres des chambres doivent être âgés d'au moins 30 ans et être de nationalité belge. Le secrétariat de la commission se compose d'un secrétariat-greffier et d'un secrétariat d'instruction. L'arrêté royal fixe également la procédure à suivre et décrit le fonctionnement de la Commission de régularisation.

Le ministre de l'Intérieur a expliqué, lors de son audition devant la commission le 13 octobre 1999, qu'un examen est prévu par une commission indépendante, composée de magistrats, d'avocats et de représentants de la Ligue des droits de l'homme. La décision finale sera prise par le ministre, mais il est clair que celui-ci suivra les avis exprimés par cette commission. Cela sera certainement le cas lorsqu'il s'agit d'un avis positif. Dans le cas d'un avis négatif, le ministre peut toujours faire valoir qu'un élément n'a pas été pris en considération.

Il y a donc un maximum de précautions, mais il faut également que l'état de droit soit respecté. Des demandes introduites par des personnes menaçant la sécurité publique ou la sûreté nationale, seront exclus du bénéfice de la régularisation.

Le gouvernement s'est doté des moyens nécessaires. Un budget d'un milliard de francs a été prévu pour le

gekegen. Evenwel wordt daarin niet gesproken over Senegal of Zuid-Afrika. In tegenstelling tot andere illegalen, waarvoor de Conventie van Chicago wordt toegepast, worden vreemdelingen, inwoners van Sierra Leone, dus niet meer verwijderd naar deze drie landen. Niettemin kunnen zij wel naar Dakar of Lomé worden uitgewezen wanneer hun asielaanvraag wordt afgewezen. Niettemin moet worden opgemerkt dat vele kandidaat-vluchtelingen die beweren van Sierra Leone afkomstig te zijn, in werkelijkheid een andere nationaliteit hebben.

Spreker wijst op het feit dat de lijst van landen veranderlijk is en kan worden geactualiseerd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met Algerije. De *task force* bekijkt geregeld deze lijst, in nauwe samenwerking met het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties.

5. Samenstelling en werking van de Commissie voor de regularisatie

Arikel 3 van de wet van 22 december 1999 voorziet in de oprichting van een Commissie voor de regularisatie, waarvan de samenstelling, de werking en de onderzoeksmiddelen worden bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, met inachtneming van de wettelijke bepalingen. Het koninklijk besluit van 5 januari 2000 (*Belgisch Staatsblad*, 10 januari 2000), heeft dit artikel uitgevoerd. De commissie wordt samengesteld uit acht kamers en een secretariaat. Elke kamer wordt samengesteld uit drie leden. Een (gewezen) magistraat of een (gewezen) lid van een administratief rechtsorgaan neemt het voorzitterschap van elke kamer waar. De leden van de kamers moeten minimum 30 jaar oud zijn en de Belgische nationaliteit hebben. Het secretariaat van de commissie wordt opgedeeld in een griffie-secretariaat en een onderzoekssecretariaat. Het koninklijk besluit beschrijft tevens de te volgen procedure en de werking van de Commissie voor regularisatie.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft tijdens zijn hoorzitting voor de commissie op 13 oktober 1999 uitgelegd dat er een beoordeling plaatsvindt door een onafhankelijke commissie, samengesteld uit magistraten, advocaten en vertegenwoordigers van de Liga voor de mensenrechten. De uiteindelijke beslissing ligt bij de minister maar het is duidelijk dat hij het advies van de commissie zal volgen, zeker wanneer dit positief is. Wanneer het advies negatief is, kan de minister altijd aanvoeren dat men een element over het hoofd heeft gezien.

Er zijn dus zoveel mogelijk voorzorgen ingebouwd, maar ook de rechtsstaat dient geëerbiedigd te worden. Aanvragers die een gevaar betekenen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, komen niet in aanmerking voor regularisatie.

De regering heeft zichzelf de nodige middelen toegekend. Er is een budget van één miljard frank vrijge-

ministère de l'Intérieur pour la mise en œuvre de la politique de régularisation et pour résorber l'arriéré existant en matière d'examen des demandes d'asile. À l'heure actuelle, 20 000 dossiers sont en retard de décision. Il est très difficile d'apprécier le nombre de personnes qui demanderont le bénéfice de la régularisation. Dans un premier temps, on compte sur 20 000 demandes. Au sein de l'administration, 150 à 200 personnes s'occupent de ces dossiers. Huit commissions seront installées afin d'examiner les demandes. En fonction des demandes qui seront réellement introduites, on devra éventuellement adapter ce dispositif.

M. Smet, responsable de la *task force* du gouvernement pour la politique d'immigration a expliqué que 300 contractuels seront recrutés dans le cadre de la problématique des étrangers. La moitié environ de ceux-ci seront affectés aux opérations relatives à la régularisation; le reste sera affecté à l'Office des étrangers (96 personnes), au Commissariat-général aux réfugiés et aux apatrides (82 personnes) et à la Commission permanente de recours (26). L'on suivra les procédures classiques de recrutement des contractuels, ce qui signifie que les intéressés auront réussi ou devront réussir un examen organisé par le Secrétariat permanent de recrutement. L'on a déjà mis sur pied un comité de sélection au sein duquel les administrations concernées sont représentées. Il permettra de déterminer si les candidats sont suffisamment motivés et s'il n'y a pas de problème de racisme e.a. Des annonces ont été placées dans les publications spécialisées en vue d'informer tous les candidats potentiels. Les personnes qui seront engagées se verront proposer un contrat d'un an qui pourra être prolongé.

Selon le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (audition du 6 octobre 1999), le fait que ce soit une commission autonome qui juge des demandes, est un bienfait, mais risque en même temps d'entraîner des retards.

Cela va au-delà de ce qui se passe à l'étranger. En France, par exemple, les commissions préfectorales statuaient en dernière instance seulement. Il a toutefois des appréhensions quant à l'efficacité de la nouvelle commission. Celle qui existait traitait un maximum de 25 dossiers par semaine, ce qui ne permettait pas de résorber l'arriéré, malgré le fait que la procédure était écrite. Maintenant que l'on se dirige vers une procédure contradictoire, le traitement risque d'être trop long.

Il convient de ne pas perdre l'expertise des membres de l'actuelle Commission consultative des étrangers, qui fonctionne bien.

maakt, waarmee het ministerie van Binnenlandse Zaken het regularisatiebeleid kan uitvoeren en de bestaande achterstand inzake asielaanvragen kan inlopen. Er wachten momenteel 20 000 dossiers op een beslissing. Het aantal mensen dat een regularisatie zal aanvragen is zeer moeilijk in te schatten. In een eerste fase verwacht men 20 000 aanvragen. Binnen de administratie zijn er 150 à 200 personen die zich met die dossiers bezighouden. Er worden acht commissies ingesteld om de aanvragen te beoordelen. Deze uitvoeringsbepalingen moeten zonedig nog veranderd worden op grond van het aantal aanvragen dat werkelijk worden ingediend.

De heer Smet, hoofd van de *task force* van de regering inzake immigratiebeleid, heeft uitgelegd dat 300 contractuelen worden aangeworven in het kader van de vreemdelingenproblematiek. Daarvan worden er ongeveer de helft ingeschakeld in de operaties omtrent de regularisatie; de rest zal worden ingezet in de Dienst Vreemdelingenzaken (96 personen), het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatslozen (82 personen) en de Vaste Beroepscommissie (26). De klassieke procedures die gelden voor de aanwerving van contractuelen worden gevolgd, wat betekent dat zij reeds geslaagd zijn of nog moeten slagen in een test, georganiseerd door het Vast Wervingssecretariaat. Er werd reeds een selectiecomité geïnstalleerd waarin de betrokken overheidsdiensten vertegenwoordigd zijn. Op die manier kan worden nagegaan of de kandidaten voldoende gemotiveerd zijn en of er zich bijvoorbeeld geen problemen stellen op het vlak van racisme en dergelijke. Om alle mogelijke kandidaten op de hoogte te brengen, werden advertenties geplaatst in de gespecialiseerde katernen. De personen die worden aangeworven, zullen een contract voor één jaar krijgen, dat eventueel verlengbaar is.

Volgens het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hoorzitting van 6 oktober 1999) is het positief dat de aanvragen door een autonome commissie worden beoordeeld, maar houdt dit ook een risico op vertraging in.

Dit gaat verder dan wat in het buitenland bestaat. In Frankrijk beslissen de commissies van de prefecturen bijvoorbeeld slechts in laatste instantie. Er wordt evenwel getwijfeld aan de doeltreffendheid van de nieuwe commissie. De vroegere commissie behandelde ten hoogste 25 dossiers per week, wat het niet mogelijk maakte de achterstand in te halen, ondanks het feit dat de procedure schriftelijk verliep. De nu beoogde procedure, gevoerd in het bijzijn van de andere partij, zou echter nog meer tijd in beslag kunnen nemen.

Men mag de expertise van de leden van de huidige Commissie van advies voor vreemdelingen, die goed functioneert niet verliezen.

Depuis mars 1999, la 11^e Direction a ainsi rendu des décisions dans 50 % des demandes de régularisation qui lui ont été soumises. Il reste 5 953 dossiers en souffrance.

Si la procédure doit être rapide, équitable et contradictoire, il ne faut pas se faire d'illusions quant au temps nécessaire. Il faut absolument profiter de l'expérience de cette direction, si l'on veut réussir.

Il est positif de faire la distinction entre dossiers évidents et ceux qui posent problème.

Le volume à traiter sera toutefois considérable.

Il faut également réfléchir à la manière dont on juge les plaintes de l'extérieur. Le Centre pour l'égalité des chances veut contribuer à la réalisation de cet objectif, à condition que sa responsabilité soit décrite de façon très précise, parce qu'il ne veut pas mettre en cause son rôle de médiateur. Le centre n'est pas une autorité publique, ni l'émanation de différentes ONG. Cette liberté doit être garantie.

Le CIRÉ-OCIV est d'avis que les personnes concernées n'introduiront une demande de régularisation que si elles ont confiance dans la procédure. Selon la note du gouvernement fédéral concernant la politique globale d'immigration, une commission indépendante est instituée afin de prendre une décision sur la régularisation. La loi du 22 décembre 1999, par contre, prévoit seulement que cette commission rendra un avis au ministre de l'Intérieur qui, finalement, prend la décision définitive. On peut accepter que, si la commission rend un avis négatif, le ministre a encore la possibilité de prendre une décision positive. Par contre, si la commission rend un avis positif, on ne voit pas comment le ministre se départira de ces dossiers, sauf à suivre l'avis donné ou à déléguer son pouvoir à son administration, c'est-à-dire à l'Office des étrangers. Le secrétariat de la Commission de régularisation sera également assuré par des personnes venant de cet Office des étrangers. Il y a donc deux filtres avant une éventuelle décision négative.

Le CIRÉ-OCIV veut bien convaincre les sans-papiers de faire confiance aux mesures proposées, mais il est nécessaire qu'il ait lui-même confiance dans les procédures en projet. Ce problème doit être résolu dans l'arrêté royal qui réglera les modalités de fonctionnement de la Commission de régularisation. On ne peut pas rater cette occasion de régularisation, à défaut de quoi, demain, les problèmes seront encore plus graves qu'aujourd'hui.

Un autre problème est la durée de traitement des dossiers. En Espagne comme en Italie, et même en France où les dossiers ont été traités par les différentes

Sedert maart 1999 heeft de 11e Directie uitspraak gedaan over de helft van de aanvragen tot regularisatie die haar werden voorgelegd. Er blijven nog 5 953 dossiers te behandelen.

Indien men een snelle en rechtvaardige uitspraak wil in het bijzijn van de andere partij, mag men zich geen illusies maken over de benodigde tijd. Om te slagen heeft men zeker de ervaring van deze directie nodig.

Het helpt als men eerst een onderscheid maakt tussen dossiers die duidelijk zijn en dossiers die problemen inhouden.

Toch zal er nog steeds een behoorlijk aantal dossiers verwerkt moeten worden.

Men dient ook te overwegen hoe de externe beoordeling van de klachten gebeurt. Het Centrum voor gelijkheid van kansen wil hieraan meewerken, maar wenst dat zijn verantwoordelijkheid zeer duidelijk wordt omschreven, omdat het zijn rol als bemiddelaar niet op het spel wil zetten. Het centrum is noch een publieke autoriteit, noch een uitvloeisel van verscheidene NGO's. Die vorm van vrijheid moet gegarandeerd zijn.

Het OCIV-CIRÉ denkt dat de betrokken personen pas een regularisatieaanvraag zullen indienen wanneer zij vertrouwen hebben in de procedure. Volgens de nota van de federale regering over het algemene beleid met betrekking tot de immigratie, werd er een onafhankelijke commissie opgericht om een beslissing te nemen over de regularisatie. De wet van 22 december daarentegen bepaalt alleen dat deze commissie haar advies zal geven aan de minister van Binnenlandse Zaken, die dan de definitieve beslissing neemt. Het is begrijpelijk dat, wanneer de commissie een negatief advies uitspreekt, de minister in de mogelijkheid verkeert toch een positieve beslissing te nemen. Wanneer de commissie echter een positief advies geeft lijkt het onmogelijk voor de minister om deze dossiers dan af te wijzen. Hij kan enkel het gegeven advies volgen of zijn administratie, de dienst Vreemdelingenzaken, machtigen ze te behandelen. Er zijn dus twee filters voor er eventueel een negatieve beslissing valt.

Het OCIV-CIRÉ is bereid de illegalen ervan te overtuigen dat ze vertrouwen mogen hebben in de voorgestelde maatregelen. Eerst moet het centrum echter zelf in de voorgestelde procedure geloven. Dit probleem dient opgelost te worden door het koninklijk besluit betreffende de werking van de Commissie voor regularisatie. Indien men geen gebruik maakt van deze gelegenheid tot regularisatie, ontstaan er binnenkort nog ernstiger problemen dan deze welke zich nu al voordoen.

De duur van de behandeling van de dossiers is een ander vraagstuk. In Spanje, in Italië en zelfs in Frankrijk, waar de dossiers door verschillende prefecturen

préfectures avec l'effet pervers d'une jurisprudence différente, on a connu des arriérés. En Italie, à l'heure actuelle, on traite encore des dossiers qui ont été déposés en mars 1998. Il n'existe pas de méthode suffisamment rapide. Si l'on ne peut pas trouver un système qui comporte un certain degré d'automatisme de régularisation, on n'en sortira probablement pas. Si l'on opte pour un traitement automatisé, on doit exclure l'exception de l'atteinte à l'ordre public, comme celle des condamnations pénales, des menaces graves et des présomptions de menace grave, sinon l'opération durera probablement deux ou trois ans, quelle que soit la méthode utilisée. À l'heure actuelle, l'Office des étrangers a déjà 6 000 dossiers en souffrance.

6. Rôle des communes dans la régularisation

— *Considérations générales*

Lors de son audition du 13 octobre 1999, le ministre de l'Intérieur a exprimé sa satisfaction sur la façon dont les communes ont réagi à la demande du gouvernement, résistant parfois à des pressions et à des menaces intolérables. Les communes ont été priées de maintenir leur dispositif d'accueil, de manière à recevoir les personnes qui leur demandent des renseignements. En effet, aussi longtemps que la loi sur les régularisations n'est pas votée, la procédure de régularisation, prévue par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, reste en vigueur. Il y a donc toujours eu une base légale pour une régularisation, et des renseignements doivent être donnés aux personnes qui le demandent.

Le ministre a indiqué qu'il a attiré l'attention du Premier ministre sur la nécessité d'une concertation avec les administrations communales mais également avec l'État fédéral et les régions afin d'aborder ensemble cette problématique. Concrètement, on doit se concerter pour assurer le même mode de travail au sein de toutes les communes et examiner les charges budgétaires que cela comporte pour les communes ainsi que tous les problèmes qui peuvent se présenter aux CPAS.

Il y a eu beaucoup de questions, en commission, au sujet des tâches qui ont été assignées aux communes en rapport avec la question des régularisations et au sujet du coût supplémentaire global que ces tâches entraîneront pour les communes. Ces points de discussion ont été examinés au cours d'une audition de plusieurs bourgmestres et échevins de diverses villes concernées qui a eu lieu le 20 octobre 1999.

zijn behandeld en dus negatief beïnvloed kunnen worden door de steeds verschillende jurisprudentie, heeft men een achterstand vastgesteld. Voor het ogenblik worden in Italië nog dossiers behandeld die in 1998 zijn ingediend. Een voldoening schenkende snelle methode bestaat er niet. Om de situatie op te lossen, moet er dus een systeem worden gevonden waarbij de regularisatie enigszins geautomatiseerd wordt. Indien men kiest voor een automatische behandeling dient men, opdat de procedure — ongeacht de gebruikte methodes — geen twee of drie jaar zou duren, de gevallen van verstoring van de openbare orde, strafveroordelingen, ernstige bedreiging of vermoeden van ernstige bedreiging systematisch uit te sluiten. De dienst Vreemdelingenzaken heeft momenteel nog 6 000 niet afgehandelde dossiers.

6. Rol van de gemeenten bij de regularisatie

— *Algemene beschouwingen*

Tijdens de hoorzitting van 13 oktober 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken zijn tevredenheid uitgesproken over de manier waarop de gemeenten, vaak in weerwil van ondraaglijke pressies en dreigingen, geantwoord hebben op het verzoek van de regering. De gemeenten werden verzocht hun opvangstructuur open te houden om zo personen te ontvangen die hen om inlichtingen vragen. Zolang de wet met betrekking tot de regularisaties niet goedgekeurd is, blijft de regularisatieprocedure in artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 immers van toepassing. Er bestaat dus nog altijd een wettelijke grondslag voor regularisaties en personen die daarom verzoeken, moeten inlichtingen kunnen krijgen.

De minister verklaart dat hij de eerste minister attent heeft gemaakt op de noodzaak van overleg met de gemeentebesturen maar ook met de Federale Staat en de gewesten om samen deze problematiek te bekijken. Concreet moet men overleg plegen om in alle gemeenten op dezelfde wijze te werk te gaan en om te onderzoeken welke lasten hieruit voortvloeien voor de gemeentebegrotingen en met welke problemen de OCMW's te maken kunnen krijgen.

Vele vragen werden in de commissie gesteld met betrekking tot de taken die aan de gemeenten werden opgedragen in verband met de regularisaties en met betrekking tot de globale meerkost die dit voor de gemeenten zal betekenen. In een hoorzitting met verschillende burgemeesters en schepenen van diverse betrokken steden op 20 oktober 1999, werden deze knelpunten overlopen.

— *La répercussion de la régularisation sur le nombre d'étrangers en séjour illégal*

M. Vandenhove, bourgmestre de Saint-Trond, a déclaré devant la commission, le 20 octobre 1999, que 54 personnes, appartenant à 22 ménages, qui estiment pouvoir bénéficier de la régularisation, se sont déjà fait connaître dans sa ville. Ce chiffre est si impressionnant que le bourgmestre est enclin à croire que plus de 300 illégaux vivent à Saint-Trond. Il y a manifestement un problème.

M. Duriau, bourgmestre de Schaerbeek, estime que la régularisation préconisée est une mesure nécessaire. La mise en application est peut-être un peu difficile, surtout par le nombre inconnu des candidats.

La commune de Schaerbeek compte 105 000 habitants dont 3 500 demandeurs d'asile. La plupart de ces gens ne sont, heureusement, pas à charge du CPAS. Il s'agit de personnes qui ont été mises à charge d'autres CPAS mais qui se sont regroupées dans sa commune. Bien que cela ne réponde pas à l'idée initiale du plan de répartition, c'est une solution humaine étant donné que ces gens préfèrent vivre ensemble.

Le premier grand problème est que, à côté de ces 3 500 demandeurs d'asile, il y a un nombre indéterminé de clandestins. Leur régularisation lui semble plus compliquée. Il cite l'exemple d'un Bulgare qui réside illégalement en Belgique depuis neuf ans mais que personne ne connaît. Combien sont-ils dans cette situation ?

M. Beke, bourgmestre de Gand, a déclaré qu'au début du mois d'octobre 1999, après l'annonce de l'opération de régularisation, 150 personnes se sont présentées au service de la population de la ville. Une seule de ces personnes disposait d'un dossier complet. Elle est seule à avoir reçu un accusé de réception. Les autres ont reçu des informations.

Comme les dossiers n'ont pas encore été examinés quant au fond, il est très difficile de déterminer si les personnes qui se sont présentées remplissent les critères requis. On estime que quelque 40 à 50% d'entre elles pourraient entrer en ligne de compte pour une régularisation.

Mme Struvay, échevine de la population, de l'état civil et des mairies de quartier à Liège, a rappelé que la ville de Liège compte 185 000 habitants. Le service d'accueil des étrangers est situé à deux endroits. Les ressortissants qui ne proviennent pas de membres de l'Union européenne sont reçus à la Cité administrative. Les candidats réfugiés politiques sont reçus dans un autre bâtiment.

— *De weerslag van de regularisatie op het aantal illegale vreemdelingen*

De heer Vandenhove, burgemeester van Sint-Truiden, heeft op 20 oktober 1999 in de commissie verklaard dat 54 individuen, komende uit 22 gezinnen, zich reeds in deze stad hebben aangemeld die menen in aanmerking te komen voor regularisatie. Dit is een indrukwekkend aantal, dat de burgemeester doet vermoeden dat er in Sint-Truiden meer dan 300 illegalen leven. Dit is duidelijk een probleem.

De heer Duriau, burgemeester van Schaerbeek, meent dat de voorgestelde regularisatie een noodzakelijke maatregel is. De uitvoering kan misschien enigszins moeilijk liggen vooral wegens het onbekende aantal gegadigden.

De gemeente Schaerbeek telt 105 000 inwoners van wie 3 500 asielzoekers. De meeste van hen zijn gelukkig niet ten laste van het OCMW. Het gaat om personen die ten laste vallen van andere OCMW's maar die zich in zijn gemeente gegroepeerd hebben. Hoewel dat niet overeenstemt met de aanvankelijke doelstelling van het spreidingsplan, is het een menselijke oplossing aangezien deze mensen liever in groepsverband wonen.

Het eerste grote probleem is dat er naast deze 3 500 asielzoekers een onbepaald aantal illegalen zijn. Deze mensen regulariseren lijkt hem veel moeilijker. Hij haalt het voorbeeld aan van een Bulgaar die sinds negen jaar illegaal in België verblijft als een onbekende. Hoeveel mensen bevinden zich in een dergelijke situatie ?

De heer Beke, burgemeester van Gent, verklaarde dat begin oktober 1999, wanneer het bekend was gemaakt dat er regularisaties zouden plaatsvinden, zich 150 mensen hebben aangemeld op de dienst «Bevolking». Van deze 150 mensen had er slechts één persoon een volledig dossier. Deze persoon heeft dan ook een ontvangstmelding gekregen. De andere personen werd informatie verstrekt.

Het is zeer moeilijk om na te gaan of de personen die zich hebben aangemeld aan de criteria beantwoorden, vermits de dossiers nog niet ten gronde zijn onderzocht. Geschat wordt dat 40% à 50% voor regularisatie in aanmerking zou kunnen komen.

Mevrouw Struvay, schepen van bevolking, burgerlijke stand en van de «mairies de quartier» te Luik, heeft vermeld dat de stad Luik 185 000 inwoners telt. De dienst voor opvang van vreemdelingen is op twee plaatsen gevestigd. De onderdanen die niet uit de landen van de Europese Unie afkomstig zijn, worden in het administratief centrum ontvangen. De asielzoekers worden in een ander gebouw ontvangen.

Selon Mme Struvay, le nombre de personnes qui pourraient être régularisées est de :

(1^e catégorie): 177 personnes + 442 personnes (114 familles) = un total de 619 personnes.

Elle a l'impression que peu de personnes répondent aux critères prévus. Le problème est qu'on ne connaît pas le nombre des clandestins et qu'il sera très difficile pour cette catégorie de prouver leur présence. Une autre catégorie risque d'avoir des problèmes pour constituer un dossier complet. Il s'agit de toutes les personnes qui auraient dû être rapatriées et qui ne l'ont pas été.

— *Informations aux communes*

M. Vandenhove, bourgmestre de Saint-Trond, a répondu à la question d'un membre qu'à part la circulaire du ministre de l'Intérieur, il n'a reçu aucune directive concernant les régularisations.

— *Entraves à l'organisation pratique de la régularisation par les communes*

M. Vandenhove, bourgmestre de Saint-Trond, a déclaré que deux membres de l'administration s'occupent à temps plein de l'accompagnement des étrangers. Depuis le 1^{er} octobre, une troisième personne a été engagée au service du centre d'asile. Lorsqu'un clandestin vient demander des renseignements, il obtient toute l'aide requise sans que la police soit avertie. Toutefois, le clandestin qui est intercepté lors d'un contrôle fortuit est mis en état d'arrestation et contact est pris avec l'Office des étrangers.

Le fonctionnement de l'Office des étrangers ne s'est pas amélioré. Il est clair que cet office doit recevoir plus de moyens et qu'il y a lieu d'assouplir la législation. Il ne serait pas inopportun que l'Office des étrangers organise des permanences locales dans les communes qui comptent de nombreux demandeurs d'asile.

M. Duriau, bourgmestre de Schaerbeek, a déclaré qu'il ne voit pas clair dans l'enquête sociale. Son administration communale s'est préparée, mais en quoi consiste l'enquête sociale? Est-ce les assistants sociaux du CPAS ou la police communale qui doivent l'établir? C'est une tâche qui risque d'être surhumaine vu le délai qu'on donne aux communes. Il faudra du personnel qualifié pour réaliser ces enquêtes.

Il n'est pas clairement défini si les personnes régularisées dépendront du CPAS qui aura assuré l'administration du dossier ou si elles seront réparties entre différentes communes. Si les 3 500 résidents étrangers

Volgens mevrouw Struvay bedraagt het aantal voor regularisatie in aanmerking komende personen :

(1e categorie): 177 personen + 442 personen (114 gezinnen) = een totaal van 619 personen.

Ze heeft de indruk dat weinig personen aan de gestelde criteria voldoen. Het probleem is dat men het aantal illegalen niet kent en dat het voor deze categorie zeer moeilijk zal zijn hun aanwezigheid te bewijzen. Een andere categorie kan problemen ondervinden om een volledig dossier samen te stellen. Het gaat om personen die gerepatriëerd hadden moeten worden maar bij wie dat niet gebeurd is.

— *Informatie aan de gemeenten*

Op vraag van een lid, heeft de heer Vandenhove, burgemeester van Sint-Truiden, geantwoord dat hij, buiten de omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken, geen enkele richtlijn heeft ontvangen over de regularisaties.

— *Knelpunten bij de praktische organisatie van de regularisatie door de gemeenten*

De heer Vandenhove, burgemeester van Sint-Truiden, heeft uitgelegd dat twee mensen uit de administratie zich full-time bezig houden met de begeleiding van de vreemdelingen. Sedert 1 oktober is een derde persoon in dienst genomen voor het asielcentrum. Als een illegaal zich voor inlichtingen aanmeldt wordt hem alle medewerking verleend zonder dat de politie wordt verwittigd. Wel wordt een illegaal, die bij een toevallige controle wordt onderschept, aangehouden en wordt contact opgenomen met de Dienst Vreemdelingenzaken.

De werking van de Dienst Vreemdelingenzaken is niet verbeterd. Het is duidelijk dat deze dienst meer middelen moet krijgen, dat de wetgeving moet versoepeld worden. Het zou geen slecht idee zijn dat de Dienst Vreemdelingenzaken plaatselijke zittingen organiseert in gemeenten met veel asielzoekers.

De heer Duriau, burgemeester van Schaerbeek, heeft verklaard dat het sociaal onderzoek voor hem niet helemaal duidelijk is. De gemeentediensten hebben zich voorbereid, maar wat houdt het sociaal onderzoek precies in? Moet het uitgevoerd worden door de maatschappelijk assistenten van het OCMW of door de gemeentepolitie? Gezien de termijn waarover de gemeenten beschikken, zou dit wel eens een onmenselijke taak kunnen blijken. Er is gekwalificeerd personeel nodig voor deze onderzoeken.

Er is ook niet duidelijk vastgesteld of de personen wier situatie geregulariseerd is, zullen afhangen van het OCMW dat hun dossier heeft beheerd dan wel of zij over de verschillende gemeenten worden verspreid.

de la commune de Schaerbeek — qui sont souvent à charge d'autres CPAS — étaient à charge de son CPAS, la situation deviendrait ingérable.

La commune de Schaerbeek n'a pas fait une campagne d'information. La campagne d'information se fait à travers la presse. Le délai imparti aux communes était tellement court qu'elles n'ont pas eu le temps. Rien n'empêche par contre qu'une campagne d'information soit organisée à travers les mouvements associatifs.

Néanmoins, il ne croit pas qu'une telle campagne puisse enlever toute crainte. Il est très difficile de dire si les gens qui se sont présentés répondent aux critères de régularisation, étant donné que la commune n'a pas encore établi de vrais dossiers.

M. Beke, bourgmestre de Gand, a décrit comment la commune s'est préparée à la régularisation. Le bureau qui s'occupe des étrangers au sein du service de la population avait déjà été renforcé. L'on avait procédé à cinq recrutements internes en vue de l'opération de régularisation. La commune entend bien s'en tenir au délai de trois semaines. À l'expiration de celui-ci, elle disposera de quatre autres semaines pour établir le rapport social. Les personnes dont la procédure est encore en cours seront invitées à introduire une demande de régularisation.

Le CPAS et le service d'intégration de la ville seront associés à la procédure.

Au début de la procédure de régularisation, les choses se passent comme suit :

- lors de la demande, un récépissé est délivré et rendez-vous est pris en vue d'un bref entretien, aux fins de la rédaction du rapport social;
- si les intéressés le souhaitent, ils peuvent se faire accompagner (assistant social, conseil, interprète);
- la police doit établir un rapport pour confirmer l'exactitude de l'adresse indiquée;
- la police fournit également un extrait du casier judiciaire;
- la personne qui introduit une demande de régularisation peut produire elle-même une série de documents;
- tous les documents sont transmis à la commission de régularisation.

Les demandes peuvent être introduites auprès du service de la population du centre administratif de la ville de Gand, mais aussi dans tous les centres de services de la ville.

Mme Struvay, échevine de la population, de l'état civil et des mairies de quartier à Liège, a expliqué que le service Population de Liège a été préparé à l'application de cette procédure. À partir du premier jour,

Als de 3 500 buitenlandse inwoners van de gemeente Schaerbeek — die vaak ten laste zijn van andere OCMW's — nu ten laste komen van het OCMW van Schaerbeek, wordt de situatie onhoudbaar.

De gemeente Schaerbeek heeft geen informatiecampagne georganiseerd. Dat is immers in de pers gebeurd. De gemeenten kregen gewoon niet genoeg tijd om dit te doen. Niets belet echter dat de verenigingen een informatiecampagne organiseren.

Hij denkt echter niet dat zo'n campagne genoeg zal zijn om alle vrees weg te nemen. Het is moeilijk vast te stellen of de mensen die verschenen zijn, aan de regularisatievoorwaarden beantwoorden, aangezien de gemeente nog geen echte dossiers heeft samengesteld.

De heer Beke, burgemeester van Gent, beschreef hoe de gemeente zich op de regularisatie heeft voorbereid. Het bureau «Vreemdelingen» van de dienst «Bevolking» was reeds versterkt. Met het oog op de regularisatie waren vijf interne personeelsleden aangeworven. De gemeente is van plan om zich aan de termijn van drie weken te houden. Dan heeft zij nog een termijn van vier weken voor het sociale verslag. De mensen die nog in procedure zitten zullen worden uitgenodigd om een regularisatieaanvraag in te dienen.

Zowel het OCMW als de stedelijke integratiedienst zullen worden ingeschakeld in de procedure.

Als de regularisatie start is er een procedure voorzien :

- bij aanvraag wordt een ontvangstbewijs verstrekt en wordt tevens een afspraak gemaakt voor een kort gesprek met het oog op het sociaal verslag;
- indien de personen dat wensen kunnen zij zich laten begeleiden (maatschappelijk assistent, raadsman, tolk);
- er wordt een politieverslag aangevraagd om het opgegeven adres te bevestigen;
- de politie zorgt eveneens voor een uittreksel uit het strafregister;
- de regularisatieaanvrager zelf kan een aantal documenten voorleggen;
- alle documenten worden aan de Commissie voor regularisatie overgemaakt.

De aanvragen kunnen worden ingediend op de dienst «Bevolking» van het administratief centrum van de stad Gent maar ook in alle dienstencentra van de stad.

Mevrouw Struvay, schepen van bevolking, burgerlijke staat en «mairies de quartier» van Luik, heeft verklaard dat de dienst bevolking van Luik is voorbereid op de toepassing van deze procedure. Vanaf de

780 personnes au total ont été reçues. Lors de l'accueil, ces personnes ont reçu un accusé de réception et des documents (certificat de domicile, composition du ménage, etc.). Des réunions ont été organisées entre le service population, le CPAS et la police de Liège et le rôle de chacun a été bien déterminé. La police mènera l'enquête de résidence et le CPAS l'enquête sociale. Mme Struvay espère que la loi préciserà le contenu de cette enquête sociale.

Elle estime qu'une campagne d'information n'est pas vraiment nécessaire étant donné que l'information a été communiquée par les médias et qu'elle est passée de bouche à oreille. Les services administratifs sont prêts à donner toutes les informations nécessaires aux demandeurs.

7. Statut des étrangers régularisés

Le ministre a indiqué qu'après la régularisation, la personne régularisée obtiendra une autorisation permanente de séjour sur le territoire du Royaume. C'est la logique d'une opération de régularisation (audition du ministre de l'Intérieur du 13 octobre 1999).

Ceci était également le point de vue du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, exprimé lors de l'audition du centre devant la commission le 6 octobre 1999. Les gens qui seront régularisés le seront à titre définitif. Dans la pratique actuelle, des gens obtiennent de l'Office des étrangers une régularisation temporaire, parfois de mois en mois. Cette régularisation dépend parfois de l'état de santé de la personne concernée ou du fait qu'elle a trouvé un emploi. La nouvelle décision politique du gouvernement doit être que ces gens sont régularisés définitivement.

L'occupation de main-d'œuvre étrangère est régie par la loi du 30 avril 1999 «relative à l'occupation des travailleurs étrangers» (*Moniteur belge* du 21 mai 1999), laquelle a abrogé l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967. Il s'agit d'une loi-cadre qui délègue au Roi un grand nombre de compétences. Pour exercer ses compétences en la matière, le Roi doit toutefois recueillir l'avis du «Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers», qui a remplacé l'ex-«Conseil consultatif de la main-d'œuvre étrangère». La loi du 30 avril 1999 a été exécutée par l'arrêté royal du 9 juin 1999 (*Moniteur belge* du 26 juin 1999).

La loi du 30 avril 1999 a conservé le principe suivant lequel les travailleurs désireux de fournir des prestations de travail en Belgique sont tenus de dispo-

nerste dag zijn in totaal 780 personen ontvangen. Van bij de ontvangst hebben die personen een ontvangstbewijs en documenten gekregen (getuigschrift van woonplaats, samenstelling van het gezin, enz.). Er zijn vergaderingen georganiseerd met de dienst bevolking, het OCMW en de politie van Luik, waarbij de taak van eenieder goed is afgebakend. De politie voert het onderzoek naar de verblijfplaats uit en de OCMW's het sociaal onderzoek. Mevrouw Struvay hoopt dat in de wet zal worden verduidelijkt wat het sociaal onderzoek precies inhoudt.

Zij vindt een informatiecampagne niet echt nodig aangezien de nodige informatie reeds in de media is verstrekt en ook mondeling wordt doorgegeven. De administratieve diensten zijn bereid om alle nodige informatie te verstrekken aan de aanvragers.

7. Statuut van de geregulariseerde vreemdelingen

De minister heeft verklaard dat de personen wier situatie geregulariseerd is, een permanente machtiging tot verblijf op het grondgebied van het Koninkrijk krijgen. Dat is immers de logica achter een regularisatie-operatie (hoorzitting met de minister van Binnenlandse Zaken van 13 oktober 1999).

Ook het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding heeft dit standpunt ingenomen tijdens een hoorzitting voor de commissie van 6 oktober 1999. Als de situatie van een persoon geregulariseerd wordt, is dat definitief. Momenteel krijgen deze mensen van de Dienst Vreemdelingenzaken een tijdelijke regularisatie, soms van maand tot maand. Soms hangt die regularisatie af van de gezondheidstoestand van de betrokken persoon of van het feit dat hij een baan heeft gevonden. De regering moet nu de politieke beslissing nemen dat de situatie van deze mensen als definitief geregulariseerd wordt beschouwd.

De tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten wordt geregeld door de wet van 30 april 1999 «betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers» (*Belgisch Staatsblad* van 21 mei 1999), dat het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 heeft opgeheven. Het gaat om een kaderwet, waarin vele bevoegdheden werden gedelegeerd aan de Koning, die voor de uitoefening van zijn bevoegdheden in deze materie wel het advies moet inwinnen van de «Adviesraad voor de tewerkstelling van de buitenlandse werknemers», die de vroegere «Adviesraad voor buitenlandse arbeidskrachten» heeft vervangen. De wet van 30 april 1999 werd uitgevoerd door het koninklijk besluit van 9 juni 1999 (*Belgisch Staatsblad* van 26 juni 1999).

De wet van 30 april 1999 heeft het beginsel behouden dat een buitenlandse werknemer, die arbeid wenst te verrichten, over een arbeidskaart moet

ser d'un permis de travail. L'arrêté royal du 9 juin 1999 a dispensé un grand nombre de catégories de travailleurs de l'obligation d'obtenir un permis de travail. C'est notamment le cas des ressortissants d'un État membre de l'Espace économique européen, de leurs épouses et de leurs enfants, des réfugiés reconnus en Belgique, etc.

Lors de leur audition devant la commission le 27 octobre 1999, MM. Van Daele et Etienne (FGTB) ont indiqué que la FGTB a introduit, auprès du Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers, une demande pour que les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour pendant un an, à condition qu'elles trouvent un permis de travail, puissent bénéficier de l'article 9, alinéa 16, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Celui-ci autorise un employeur à les engager sans tenir compte de l'état du marché du travail. Si les personnes sont régularisées, on doit voir clair sur le type de permis de travail qui peut leur être délivré.

Le *Moniteur belge* du 26 février 2000 a publié l'arrêté royal du 15 février 2000 qui accorde une dispense de l'obligation d'obtenir un permis de travail aux ressortissants étrangers autorisés au séjour en application de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume. La vice-première ministre et ministre de l'Emploi et du Travail a commenté son projet lors d'une audition organisée le 1^{er} février 2000.

Les personnes régularisées auront accès au marché du travail comme quiconque a une autorisation d'établissement. Elles auront également accès à des programmes de formation. Que l'on ne se leurre pas : elles n'auront par contre aucun privilège ou droit de préséance par rapport à leurs collègues en règle.

Aussi auront-elles à accomplir une période de stage avant de pouvoir bénéficier des allocations de chômage.

Selon la ministre, elles pourront participer à des stages organisés par les services régionaux de l'emploi, mais il faudra de nouvelles mesures réglementaires afin qu'elles puissent participer à d'autres programmes qui ne sont accessibles qu'aux demandeurs d'emploi en règle avec la période de stage.

La ministre indique également que les réductions de charges patronales ne seront accordées que selon la règle en vigueur. Il faudra donc qu'elles aient travaillé officiellement. Les périodes avant la régularisation ne

beschikken. Het koninklijk besluit van 9 juni 1999 heeft een groot aantal categorieën van werknemers vrijgesteld van de verplichting een arbeidskaart te verkrijgen. Dit is onder meer het geval met onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte en hun echtgenoten en kinderen, met de in België erkende vluchtelingen, enz.

Tijdens de hoorzitting op 27 oktober 1999 met de heren Van Daele en Etienne (ABVV) hebben beide heren erop gewezen dat het ABVV aan de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers gevraagd heeft dat personen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor één jaar, in aanmerking zouden komen voor de toepassing van artikel 9, 16^o, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, op voorwaarde dat zij een arbeidskaart hebben verkregen. Bovenvermeld artikel machtigt een werkgever die personen in dienst te nemen zonder rekening te houden met de situatie van de arbeidsmarkt. Indien mensen geregulariseerd worden moet er duidelijkheid zijn over het soort arbeidskaart dat hun kan worden toegekend.

Op 26 februari 2000 werd in het *Belgisch Staatsblad* een koninklijk besluit van 15 februari 2000 gepubliceerd, waardoor voor de buitenlandse onderdanen die gemachtigd zijn tot verblijf in toepassing van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen op het grondgebied van het Rijk een vrijstelling van de verplichting een arbeidskaart te verkrijgen. De vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid heeft haar ontwerp toegelicht op een hoorzitting van 1 februari 2000.

De geregulariseerden zullen toegang hebben tot de arbeidsmarkt zoals eenieder die gemachtigd is zich in het Rijk te vestigen. Ze zullen ook toegang hebben tot opleidingsprogramma's. Één ding zij duidelijk: zij zullen daarentegen geen enkel voorrecht of geen enkele prioriteit genieten in vergelijking met hun collega's die aan de regels voldoen.

Bovendien zullen zij een stageperiode moeten doormaken alvorens van werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten.

Volgens de minister zullen zij kunnen deelnemen aan stages die door de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten georganiseerd worden maar zijn nieuwe maatregelen nodig om hen te laten deelnemen aan andere programma's die slechts toegankelijk zijn voor werkzoekenden die wel de stageperiode hebben doorgemaakt.

De minister wijst er ook op dat de vermindering van de werkgeverslasten slechts zal worden toegekend volgens de geldende regels. De betrokkenen moeten dus officieel hebben gewerkt. De periodes

peuvent être admises, à moins qu'il y ait eu des périodes d'activités admises.

Les personnes régularisées dans le cadre de la loi du 22 décembre 1999 ne seront pas les seules à bénéficier de cette dispense. À la suite d'une observation du Conseil d'État, les personnes régularisées en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi de 1980 seront aussi dispensées de l'obligation d'obtenir un permis de travail.

8. Régularisation sur la base de l'article 9, troisième alinéa, de la loi du 15 décembre 1980

Lors de son audition devant la commission le 13 octobre 1999, le ministre a souligné que l'article 9, alinéa 3, de la loi de 1980, selon lequel, dans des circonstances exceptionnelles, une demande de régularisation auprès du bourgmestre est permise, reste d'application. On sait que cet article donne un pouvoir extrêmement important et discrétionnaire au ministre de l'Intérieur. On ne dit nulle part ce qui doit guider ou limiter le ministre pour reconnaître un séjour de plus de trois mois sur le territoire. Il rappelle qu'à l'origine cette disposition a été insérée dans la loi pour permettre de prolonger la carte de séjour des travailleurs étrangers, utilisés comme main-d'œuvre en Belgique, qui résidaient déjà depuis plusieurs années sur notre territoire. À l'heure actuelle, la situation est comparable à celle des années 60 à beaucoup d'égards. Bien qu'il s'agisse d'autres circonstances, il serait aberrant d'imposer à ceux qui se présentent aux guichets pour obtenir une régularisation qui leur est acquise théoriquement, de retourner spécialement dans leur pays d'origine rien que pour introduire leur demande de séjour.

Selon un membre, il est important que le ministre conserve son pouvoir discrétionnaire prévu par l'article 9, alinéa 3, de la loi de 1980 sur les étrangers. Ainsi, on peut lui présenter des cas, en dehors de la procédure figée de régularisation, pour lesquels le ministre peut prendre une décision humaine. Cette possibilité doit être maintenue.

Transférer ce pouvoir à une commission «indépendante», c'est soustraire ce pouvoir au contrôle du Parlement. Dans une procédure spécifique de régularisation, il faut garder ce pouvoir prétorien sous le contrôle du Parlement.

Un autre commissaire estime qu'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de prendre de telles décisions. Il s'est avéré au cours de la précédente législature qu'aucun des ministres de l'Intérieur successifs n'était en mesure d'examiner tous les cas dans le cadre défini par l'article 9 de la loi. En effet, quand le nombre de cas concrets est vraiment fort élevé, le ministre ne peut

vóór de regularisatie kunnen niet in aanmerking worden genomen tenzij het gaat om periodes met toegestane activiteiten.

Niet enkel de personen die werden geregulariseerd in het kader van de wet van 22 december 1999 genieten van deze vrijstelling. Ingevolge een opmerking van de Raad van State genieten ook de personen, geregulariseerd op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 1980, van de vrijstelling van arbeidskaart.

8. Regularisaties op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980

Tijdens zijn hoorzitting voor de commissie van 13 oktober 1999 heeft de minister benadrukt dat artikel 9, derde lid, van de wet van 1980, van toepassing blijft. Dat artikel bepaalt dat in uitzonderlijke omstandigheden een regularisatie-aanvraag kan worden ingediend bij de burgemeester. Het is algemeen bekend dat dit artikel de minister van Binnenlandse Zaken een heel belangrijke en discretionaire bevoegdheid toekent. Nergens staat geschreven welke criteria de minister moeten beïnvloeden of afremmen bij zijn beslissing om een verblijf van meer dan drie maanden op het grondgebied toe te staan. Hij herinnert eraan dat deze bepaling in de wet is ingevoegd om een verlenging mogelijk te maken van de verblijfsvergunning van gastarbeiders in België, die reeds meerdere jaren op ons grondgebied verbleven. De huidige situatie is in vele opzichten vergelijkbaar met die van de jaren '60. Hoewel de omstandigheden anders zijn, zou het absurd zijn om mensen die aan de loketten verschijnen om een regularisatie te vragen waarop ze theoretisch recht hebben, te dwingen om naar hun land van herkomst terug te keren alleen om een verblijfsaanvraag in te dienen.

Een lid vindt het belangrijk dat de minister zijn discretionaire bevoegdheid behoudt als vastgesteld in artikel 9, derde lid, van de vreemdelingenwet van 1980. Zo kan men hem gevallen voorleggen die buiten de vaste regularisatieprocedures vallen en waarover hij een aanvaardbare beslissing kan nemen. Deze mogelijkheid moet blijven bestaan.

Door deze bevoegdheid over te hevelen naar een «onafhankelijke» commissie, onttrekt men ze aan de controle van het Parlement. In een specifieke regularisatieprocedure moet deze pretoriaanse bevoegdheid behouden blijven onder de controle van het Parlement.

Een ander lid is van mening dat het niet tot de uitvoerende macht behoort dergelijke beslissingen te nemen. In de vorige legislatuur is gebleken dat de diverse ministers van Binnenlandse Zaken absoluut niet in de mogelijkheid verkeerden om, in het kader van artikel 9 van de wet, alle gevallen te onderzoeken. De minister kan zich immers niet uitspreken over

pas se prononcer sur l'ensemble de ceux-ci, ce qui explique que l'examen de certains dossiers laisse actuellement à désirer. L'on observe également une tendance à l'objectivation dans le monde judiciaire. Le ministre de la Justice ne doit en effet plus se prononcer sur les cas concrets de libération conditionnelle; c'est à une autre instance spécifiquement compétente en la matière qu'il appartient de le faire. Les choses évoluent dans le bon sens à cet égard, si bien que les dossiers peuvent être examinés plus posément. C'est une question de modernisation de l'administration publique.

D. Déroulement de la procédure de régularisation (10 janvier 2000 — 30 janvier 2000)

1. Visite de la commission aux communes bruxelloises

Le 13 janvier 2000, c'est-à-dire le quatrième jour de la période de trois semaines qui a débuté le 10 janvier, la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives a fait une visite de travail aux communes d'Ixelles, Schaerbeek, Koekelberg et Molenbeek dans le cadre de l'opération de régularisation des étrangers en séjour illégal. On a pu tirer les conclusions provisoires suivantes.

— Nombre de formulaires délivrés

Initialement, plusieurs communes avaient délivré de très nombreux formulaires de demande, mais les véritables demandes de régularisation n'ont pas été tellement nombreuses. On pouvait s'attendre à ce que de nombreuses demandes fussent encore introduites pendant les derniers jours de la période de régularisation.

Comme les formulaires de demande sont les mêmes pour l'ensemble du Royaume, ils pouvaient être utilisés dans toutes les communes en vue de l'introduction d'une demande de régularisation.

— Services assurés par les communes

Les demandeurs devaient s'adresser à des guichets, qui se trouvent le plus souvent à la maison communale. Dans certaines communes, les demandeurs devaient emprunter l'entrée réservée à la police.

Les heures d'ouverture des guichets étaient généralement les mêmes que celles des autres services communaux. À Ixelles, les guichets n'étaient ouverts que de 8 h 30 à 12 h 30; ceux de Schaerbeek restaient ouverts jusqu'à 19 heures.

— Rapport social

Les communes mettaient à disposition un formulaire qui devait être complété par le demandeur en vue

zovele concrete gevallen, zodat sommige dossiers thans slecht behandeld worden. Ook in de justitiële wereld neemt men een dergelijke tendens naar objectivering waar. De minister van Justitie dient zich immers niet meer uit te spreken over de concrete gevallen van voorlopige invrijheidstelling; deze verantwoordelijkheid werd toevertrouwd aan een andere instantie die daarvoor specifiek bevoegd is. Dit is een goede trend, en leidt ertoe dat de dossiers op een meer rustige wijze worden aangepakt. Dit is een zaak van modern overheidsbestuur.

D. Verloop van de regularisatieprocedure (10 januari 2000 — 30 januari 2000)

1. Bezoek van de commissie aan de Brusselse gemeenten

Op 13 januari 2000 — de vierde dag van de periode van drie weken die aanving op 10 januari — heeft de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden aan de gemeenten Elsene, Schaerbeek, Koekelberg en Molenbeek een werkbezoek gebracht in verband met de operatie inzake regularisatie van illegale buitenlanders. De volgende voorlopige conclusies konden worden genoteerd.

— Aantal uitgereikte formulieren

In het begin werden in enkele gemeenten reeds zeer vele aanvraagformulieren uitgereikt, maar de werkelijke aanvragen tot regularisatie waren niet zo talrijk. Verwacht kon worden dat gedurende de laatste dagen van de regularisatieperiode nog vele aanvragen zouden worden ingediend.

Vermits de aanvraagformulieren dezelfde zijn voor het ganse Rijk, konden ze in alle gemeenten worden gebruikt om een regularisatieaanvraag in te dienen.

— Dienstverlening van de gemeenten

De aanvragers moesten zich wenden tot loketten, die zich meestal in de gemeentehuizen bevinden. In sommige gemeenten moesten de aanvragers binnenvolgen langs de politie-ingang.

De openingsuren van de loketten waren meestal dezelfde als die van andere gemeentediensten. In Elsene waren de loketten slechts open van 8.30 uur tot 12.30 uur; in Schaerbeek kon men terecht tot 19 uur.

— Sociaal verslag

De gemeenten stelden een formulier ter beschikking dat door de aanvrager moet worden ingevuld

de la rédaction d'un rapport social, qui était rédigé soit par le CPAS, soit par la police.

— *Problèmes concrets posés par les régularisations*

Le plus souvent, les administrations pouvaient faire face aux problèmes qui se posaient. On peut néanmoins signaler les problèmes suivants :

— Pas de point de rencontre central au ministère de l'Intérieur.

— Les personnes qui ont un passé judiciaire n'osaient guère se manifester.

— On demeure dans le vague en ce qui concerne le traitement des personnes qui cohabitent : ensemble ou séparément ?

— Quel est le sort des membres de la famille qui séjournent à l'étranger (entre autres les enfants, ...) ?

— Il est difficile d'obtenir des attestations pour ceux qui ont été occupés clandestinement.

2. Lettre de la commission au ministre de l'Intérieur

Lors de leur audition devant la commission le 26 janvier 2000, le CIRÉ-OCIV et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ont déclaré que, bien que généralement la procédure de régularisation se passe bien et que les fonctionnaires fassent tout pour bien compléter leur travail, ils savaient d'avance que les problèmes les plus importants se manifesteraient pendant les derniers jours de la période de trois semaines de régularisation. Les demandeurs voulaient bien préparer leur dossier, ce qui demande du temps tant dans les services sociaux que dans les communes. Le CIRÉ a demandé aux communes de délivrer un accusé de réception à ceux qui présentent le formulaire et une pièce d'identité parce que tous les rendez-vous sont déjà pris. Le CIRÉ a également demandé aux communes d'ouvrir leurs guichets le dernier week-end de la période de régularisation. Après le 30 janvier 2000, il reste encore un mois pour compléter le dossier.

La commission a décidé, le 26 janvier 2000, d'adresser au ministre de l'Intérieur une lettre comprenant le passage suivant :

« La commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat a, à l'unanimité, décidé de recommander au ministre de l'Intérieur de veiller à clarifier d'urgence la possibilité d'un dépôt des formulaires de régularisation jusqu'au dimanche 30 janvier 2000 à minuit, soit auprès de son cabinet, soit auprès du secrétariat de la Commission des régularisations, lorsque les bureaux communaux auront terminé leur

met het oog op het opstellen van een sociaal verslag dat ofwel door het OCMW ofwel door de politie werd opgesteld.

— *Concrete problemen bij de regularisaties*

Doorgaans konden de administraties het hoofd bieden aan de gestelde problemen. Niettemin worden de volgende problemen worden gesignaleerd :

— Geen centraal aanspreekpunt op het ministerie van Binnenlandse Zaken.

— De personen met een gerechtelijk verleden durfden zich slechts moeizaam te manifesteren.

— Onduidelijkheid over de behandeling van personen die samenwonen : samen of apart ?

— Onduidelijkheid over het lot van de in het buitenland verblijvende gezinsleden (onder meer kinderen, ...)

— Moeilijkheid om attesten te bekomen voor diegenen die clandestien werden tewerkgesteld.

2. Brief van de commissie aan de minister van Binnenlandse Zaken

Tijdens hun hoorzitting voor de commissie op 26 januari 2000 hebben de vertegenwoordigers van het CIRÉ-OCIV en van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding verklaard dat de regularisatieprocedure globaal weliswaar goed verloopt en dat de ambtenaren hun uiterste best doen om hun werk tot een goed einde te brengen, maar dat zij bij voorbaat wisten dat de belangrijkste problemen pas duidelijk zouden worden tijdens de laatste dagen van de drie weken durende regularisatie-operatie. De aanvragers wilden hun dossier goed voorbereiden, wat ook tijd vergt van de sociale diensten en de gemeenten. Het CIRÉ heeft de gemeenten gevraagd om personen die het formulier en een identiteitsbewijs voorleggen een ontvangstbewijs te geven als een afspraak niet meer mogelijk was. Het CIRÉ heeft de gemeenten ook gevraagd hun loketten te openen het laatste weekend van de regularisatie-periode. Na 30 januari 2000 heeft men nog een maand om het dossier te vervolledigen.

De commissie besliste op 26 januari 2000 een brief te richten tot de minister van Binnenlandse Zaken, waarin de volgende passage werd opgenomen :

« De commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden heeft bij unanimité besloten de minister van Binnenlandse Zaken aan te bevelen bij hoogdringendheid de mogelijkheid te verduidelijken om de regularisatieformulieren neer te leggen tot zondag 30 januari 2000 om middernacht, hetzij op zijn kabinet, hetzij op het secretariaat van de Commissie voor de regularisaties,

période d'ouverture additionnelle éventuelle de ce samedi et de ce dimanche.»

E. Résultats de la procédure de régularisation

Selon les données communiquées par le ministre de l'Intérieur le 1^{er} mars 2000, le nombre total de dossiers de régularisation introduits s'élève à 32 662; ces dossiers concernent quelque 50 600 personnes, dont environ 23 000 enfants. 70% des dossiers ont été introduits au cours de la dernière des trois semaines.

Le nombre de dossiers introduits s'élève à 9 422 pour la Flandre, à 6 346 pour la Wallonie et à 11 464 pour Bruxelles, où on a donc enregistré le plus grand nombre de demandes.

Ventilées par nationalité, les demandes de régularisation proviennent pour la plupart de Congolais (17,6%), de Marocains (12,2%) et de ressortissants de la Petite-Yougoslavie (5,6%) et, dans une moindre mesure, de Turcs (4,7%), de Polonais (4,3%) et de Pakistanais (4,2%).

Dans un tiers des cas, les demandeurs ont coché plus d'un critère leur permettant de prétendre à une régularisation. Les critères les plus invoqués pour justifier la demande sont les raisons humanitaires (quatrième critère: 77%), la longueur de la procédure d'asile (premier critère: 24%) et l'impossibilité de rentrer dans le pays d'origine (deuxième critère: 23%). 9% des demandeurs ont invoqué une maladie grave.

Le ministère a annoncé que la Commission de régularisation sera composée de cinq chambres francophones et de trois chambres néerlandophones, conformément à la répartition linguistique des dossiers introduits. Le personnel du secrétariat de la commission comptera 150 membres. Le ministre évalue à plus d'un an le temps nécessaire à l'examen de tous les dossiers et à la conclusion définitive de la procédure.

wanneer de gemeentelijke burelen hun eventuele bijkomende openingsuren van zaterdag en zondag hebben afgesloten.»

E. Resultaten van de regularisatieprocedure

Volgens de gegevens, meegedeeld door de minister van Binnenlandse Zaken op 1 maart 2000, werden in totaal 32 662 regularisatiedossiers ingediend voor naar schatting 50 600 mensen, waarvan ongeveer 23 000 kinderen. 70% van de dossiers werd ingediend gedurende de laatste week van de periode van drie weken.

Uit Vlaanderen kwamen 9 422 dossiers; in Wallonië werden 6 346 dossiers ingediend. In Brussel werd het grootst aantal dossiers ingediend: 11 464.

Verdeeld over de verschillende nationaliteiten, nemen de asielaanvragen uit Congo (17,6%), Marokko (12,2%) en Klein Joegoslavië (5,6%) een groot deel voor hun rekening, gevolgd door Turkije (4,7%), Polen (4,3%) en Pakistan (4,2%).

In een derde van de gevallen hebben de aanvragers meer dan één criterium aangekruist om in aanmerking te komen voor regularisatie. De grootste groep van de aanvragen heeft betrekking op humanitaire redenen (het vierde criterium: 77%), gevolgd door de lange duur van de asielprocedure (eerste criterium: 24%) en de onmogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst (tweede criterium: 23%). 9% van de aanvragers beriep zich op een ernstige ziekte.

De minister heeft aangekondigd dat de Regularisatiecommissie vijf Franstalige en drie Nederlandstalige kamers zal tellen, overeenkomstig de verdeling per taalrol van de ingediende dossiers. Het secretariaat van de commissie zal 150 personeelsleden ter beschikking hebben. De minister verwacht dat het nog méér dan een jaar zal duren alvorens alle dossiers zijn onderzocht en de procedure definitief afgelopen zal zijn.

4. Les éloignements

A. La note du gouvernement d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration

D'après la note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration, approuvée par le Conseil des ministres le 1^{er} octobre 1999, c'est dès leur arrivée que les personnes à éloigner doivent être prises en charge, notamment au niveau psychologique, par du personnel qualifié, en nombre suffisant, spécialement formé et tenu à une déontologie stricte. Ce personnel (assistants sociaux, psychologues, etc.) devra leur expliquer et leur faire accepter l'aspect inéluctable de l'éloignement, mais surtout leur faire comprendre que le retour dans leur pays ne doit pas être considéré comme honteux ou suspect. Pour les personnes dont la durée du maintien en centre fermé dépasse quinze jours, un plan d'accompagnement social doit être mis en place (par exemple des cours de langues ou d'informatique). Le personnel qui a en charge ces personnes, tant dans les centres fermés qu'à Zaventem, doit également bénéficier d'un accompagnement psychologique visant notamment à expliquer la légitimité du processus.

Des mesures préventives s'imposent afin de réduire à un minimum le nombre de personnes conduites à nos frontières au risque de s'y voir refouler parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire :

1. Une bonne politique en matière de délivrance des visas permettra de faire diminuer le nombre de refoulements. Cette politique doit être menée au niveau tant européen que national.

— Elle consiste, au niveau européen, dans la poursuite de l'harmonisation des conditions d'accès au territoire Schengen ainsi que de la coopération consulaire locale. À cet égard, le gouvernement belge envisagera de réintroduire l'obligation de visa pour un certain nombre de pays de l'Est.

— Au niveau national, diverses initiatives seront prises visant à une meilleure information des demandeurs de visa, par exemple par la diffusion de brochures informatives relatives aux conditions générales d'octroi du visa.

2. Il convient de sensibiliser les compagnies aériennes à la politique d'immigration et de les responsabiliser par le biais de mesures tant dissuasives que compensatoires. Les compagnies aériennes doivent être conscientes de leur responsabilité par rapport aux passagers jugés non admissibles car n'étant pas en possession des documents nécessaires. Le système de responsabilisation ne peut en tout cas pas mettre à

4. Verwijderingen

A. De regeringsnota inzake algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid

Overeenkomstig de nota inzake algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid, goedgekeurd door de Ministerraad van 1 oktober 1999, moeten de te verwijderen personen van bij hun aankomst opgevangen worden, met name op psychologisch niveau, door voldoende geschoold personeel dat speciaal opgeleid is en dat aan een strikte deontologie gebonden is. Dit personeel (sociale assistenten, psychologen, ...) zal hun het onafwendbaar karakter van de verwijdering moeten uitleggen en doen aanvaarden maar hun vooral doen begrijpen dat de terugkeer naar hun land niet als beschamend of verdacht dient te worden aanzien. Voor de personen wier verwijderingsproces langer dan 15 dagen duurt, moet er in een plan inzake sociale begeleiding worden voorzien (bijvoorbeeld taal- of informaticacursussen). Het personeel dat instaat voor deze personen, zowel in de gesloten centra als in Zaventem, moet eveneens een psychologische begeleiding krijgen waarin hun met name de wettigheid van het proces uitgelegd wordt.

Om het aantal personen, die naar onze grenzen gebracht worden met het risico daar tegengehouden te worden omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied, zoveel mogelijk te beperken, moeten er tevens preventieve maatregelen getroffen worden :

1. Het aantal uitwijzingen kan verminderd worden door een goed beleid inzake het afleveren van visa. Dit beleid moet zowel op Europees als op nationaal vlak gevoerd worden.

— Op Europees vlak bestaat het uit de verdere harmonisering van de voorwaarden voor de toegang tot het Schengen-grondgebied en de plaatselijke consulaire samenwerking. In dit verband overweegt de Belgische regering de visumplicht terug in te voeren voor een aantal landen van Oost-Europa.

— Op nationaal vlak zullen er verschillende initiatieven genomen worden om een betere informatie aan de aanvragers van visa te bezorgen, bijvoorbeeld door de verspreiding van informatiebrochures betreffende de algemene voorwaarden voor de toekenning van een visum.

2. De luchtvaartmaatschappijen moeten geresponsabiliseerd worden voor het immigratiebeleid door middel van zowel afschrikkende als compenserende maatregelen. De luchtvaartmaatschappijen moeten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de passagiers die als ontoelaatbaar beschouwd worden omdat zij niet over de nodige documenten beschikken. In elk geval mag het respon-

mal le principe de non-refoulement garanti par l'article 33 de la Convention de Genève.

Des amendes administratives seront donc imposées en application de l'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 aux compagnies qui amènent ce type de passagers, afin qu'elles renforcent le contrôle des documents de voyage dans les aéroports d'embarquement. L'amende administrative s'élève actuellement à 150 000 francs par passager transporté. La plupart des compagnies ne paient pas les sommes dues et contestent leur responsabilité sans toutefois saisir le tribunal de première instance devant lequel un recours est ouvert par voie de requête.

Les compagnies qui ne transportent qu'un nombre infime de passagers inadmissibles pourront, si elles le désirent, demander à conclure un protocole d'accord avec le ministre ou son délégué. Outre la réduction du montant des amendes administratives, ce protocole vise à instaurer une collaboration étroite entre la compagnie aérienne et le ministre de l'Intérieur ou son délégué. Il fixera les devoirs et les responsabilités de chaque contractant. Le nouveau modèle de protocole d'accord prévoira à cet effet un système dégressif du montant des amendes administratives dues en fonction du nombre d'INADS transportés par la compagnie durant une certaine période; la fixation des modalités de contrôle dans les aéroports d'embarquement desservis par la compagnie, ainsi qu'une information et une aide à la compagnie pour les questions ayant trait aux documents de voyage et autres papiers d'immigration.

Les personnes qui tentent d'entrer sur le territoire, munies de faux papiers, ou qui ne répondent pas aux conditions d'entrée autres que celle de posséder un document de voyage pourvu, le cas échéant, du visa requis, seront refoulées dès leur arrivée.

— En cas de refus de départ volontaire, un éloignement par avion de ligne régulière sera proposé et exécuté, le cas échéant, sous escorte. Au besoin, on procédera à des éloignements forcés par avion, organisés par les pouvoirs publics. Dans ce dernier cas, les personnes refoulées seront accompagnées par un médecin et un observateur actif sur le terrain des droits de l'homme.

— Pour les délinquants ayant commis des infractions graves, on pourra organiser des éloignements à bord de petits avions.

Dans tous les cas où la contrainte est nécessaire, il ne pourra en être fait usage qu'en tenant compte des risques que cela comporte. L'on ne pourra recourir à la force que dans un but légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être

sabiliseringssysteem geen afbreuk doen aan het principe van de niet-uitwijzing dat gewaarborgd wordt door artikel 33 van de Conventie van Genève.

Er zullen dus krachtens artikel 74/4bis van de wet van 15 december 1980 administratieve boetes opgelegd worden aan de maatschappijen die dit type passagiers vervoeren, opdat zij de controle van de reisdocumenten in de luchthavens van inscheping zouden verscherpen. De administratieve boete bedraagt thans 150 000 frank per vervoerde passagier. De meeste maatschappijen betalen de verschuldigde bedragen niet en betwisten hun verantwoordelijkheid zonder zich echter tot de rechtbank van eerste aanleg te richten waarbij een beroep mogelijk is door middel van een verzoekschrift.

De maatschappijen die een uiterst gering aantal ontoelaatbare passagiers hebben kunnen, indien zij dit wensen, vragen om een protocolakkoord te sluiten met de minister of zijn afgevaardigde. Dit protocol strekt ertoe, bovenop de beperking van het bedrag van de administratieve boetes, een nauwe samenwerking tot stand te brengen tussen de luchtvaartmaatschappijen en de minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde. Het zal de plichten en de verantwoordelijkheden van elke contractant bepalen. Het nieuwe model van protocolakkoord zal immers in een degressief systeem voorzien voor het bedrag van de administratieve boetes die verschuldigd zijn volgens het aantal INADS die door de maatschappij gedurende een bepaalde periode vervoerd worden; de vaststelling van de controlemodaliteiten in de luchthavens van inscheping die de maatschappij aandoet, evenals informatie en bijstand voor de maatschappij inzake reis- en immigratiedocumenten.

De personen die het grondgebied pogen binnen te komen, voorzien van valse documenten of zonder dat zij voldoen aan de andere toegangsvoorwaarden dan het bezit van een reisdocument dat in voorkomend geval voorzien is van het vereiste visum, zullen bij hun aankomst teruggestuurd moeten worden.

— In geval van weigering van vrijwillig vertrek, zal er een verwijdering per lijnvlucht voorgesteld worden en, in voorkomend geval, onder escorte uitgevoerd worden. Indien nodig gaat men over tot gedwongen verwijderingen met een door de overheid georganiseerde vlucht. In dat geval worden zij begeleid door een geneesheer en een observator die werkzaam is op het gebied van de rechten van de mens.

— Voor de misdadigers die zware misdrijven gepleegd hebben, zullen er vluchten met kleine vliegtuigen georganiseerd worden.

In alle gevallen waarin dwang nodig is, zal die dwang maar aangewend mogen worden indien men rekening houdt met de daaruit voortvloeiende risico's. Er mag slechts geweld gebruikt worden voor een wettig doeleinde dat op geen enkele andere wijze

raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant.

La note du gouvernement fait une distinction entre l'éloignement volontaire et l'éloignement forcé.

1. L'éloignement volontaire

— En premier lieu, tout sera mis en œuvre pour que les personnes acceptent leur éloignement sur une base volontaire. Ce départ volontaire sera encouragé par la préparation psychologique des personnes concernées, en présentant l'éloignement comme une mesure inéluctable afin de ne leur donner aucun faux espoir. Une certaine souplesse sera également de mise pour répondre dans la mesure du possible aux éventuelles revendications purement matérielles que l'intéressé peut faire valoir comme condition à son retour (aide au retour, arrangements relatifs au document de voyage, bagages, contacts divers, ...).

— En deuxième lieu, on veillera à ce que les lieux «situés à la frontière» soient améliorés dans leur structure d'accueil provisoire. Les conditions matérielles peuvent être rendues plus supportables en améliorant le confort grâce à une augmentation de l'espace disponible pour le centre des INADS de l'aéroport de Zaventem. Des aménagements intérieurs pourront également être réalisés dans les centres 127 et 127bis de façon à augmenter le confort des résidents.

— On veillera également à ce que le retour de ces personnes puisse avoir lieu rapidement, de façon à réduire considérablement la durée de séjour dans ces lieux situés à la frontière. On demandera aux compagnies concernées de donner la priorité aux réservations des INADS sur le vol retour.

— On envisage aussi d'augmenter le nombre d'éloignements qui, pour des raisons matérielles, est fixé actuellement à vingt par jour, en octroyant des moyens supplémentaires aux autorités chargées de l'éloignement.

Toutes ces dispositions doivent permettre de prévenir l'éloignement forcé.

2. L'éloignement forcé

Cet éloignement doit être envisagé à l'heure actuelle pour un certain nombre de personnes qui se trouvent depuis très longtemps dans un centre et qui sont entrées dans une logique de refus systématique de toute tentative d'éloignement volontaire, si bien que l'éloignement forcé est la seule possibilité encore envisageable.

bereikt kan worden. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doeleinde. Elk gebruik van geweld wordt voorafgegaan door een waarschuwing, tenzij die het gebruik van geweld onwerkzaam zou maken.

De regeringsnota maakt een onderscheid tussen de vrijwillige en de gedwongen verwijdering.

1. De vrijwillige verwijdering

— In de eerste plaats zullen alle middelen aangewend worden opdat de personen hun verwijdering op vrijwillige basis aanvaarden. Dit vrijwillige vertrek zal aangemoedigd worden door een psychologische voorbereiding van de betrokken personen door de verwijdering voor te stellen als een onvermijdelijke maatregel, zodat zij geen valse hoop gaan koesteren. Er zal in de mate van het mogelijke met een zekere soepelheid gereageerd worden op de eventuele louter materiële bezwaren die de betrokkene oppert als voorwaarden voor zijn terugkeer (bijstand bij de terugkeer, regelingen betreffende het reisdocument, bagage, allerlei contacten, ...).

— In de tweede plaats zal er over gewaakt worden dat de zogenaamde plaatsen «die aan de grens gelegen zijn» verbeterd worden inzake hun structuur voor voorlopige opvang. De materiële omstandigheden kunnen verbeterd worden door een groter comfort, dat gerealiseerd kan worden door een uitbreiding van de beschikbare ruimte voor het INAD-centrum van de luchthaven van Zaventem. Er zal tevens binnenhuisinrichting aangebracht kunnen worden voor de centra 127 en 127bis zodat het comfort van de bewoners verbeterd wordt.

— Men zal er tevens op toezien dat de terugkeer van die personen kan plaatsvinden binnen korte termijnen, zodat de verblijfsduur in de plaatsen aan de grens aanzienlijk beperkt kan worden. Aan de betrokken maatschappijen zal gevraagd worden voorrang te verlenen aan de reservaties van de INADS op hun terugvlucht.

— Men overweegt tevens het aantal verwijderingen per dag, dat thans om materiële redenen op twintig vastgesteld is, te verhogen, door bijkomende middelen te verschaffen aan de autoriteiten die instaan voor de verwijdering.

Al deze maatregelen moeten het mogelijk maken de gedwongen verwijderingen te voorkomen.

2. De gedwongen verwijdering

Deze verwijdering moet overwogen worden voor een aantal personen die zich reeds zeer lang in een centrum bevinden en die geëvolueerd zijn naar een logica van systematische weigering van elke poging tot vrijwillige verwijdering, waardoor alleen nog de mogelijkheid van een gedwongen verwijdering overblijft.

a) Éloignement par vol organisé par les autorités publiques

Compte tenu de cette situation, il appartient à l'État belge d'organiser l'éloignement de ces personnes par avion de ligne régulière, le cas échéant, sous escorte. Il serait donc indiqué que l'État reprenne à son compte les INADS concernés qui doivent en principe être éloignés par la compagnie aérienne qui les a amenés. L'État peut effectivement les éloigner en lieu et place de la compagnie, mais celle-ci devra financer, au moins en partie, le coût de cet éloignement, pour autant que sa responsabilité est engagée.

Actuellement, les centres fermés sont occupés par des personnes qui refusent de partir sur une base volontaire. À titre indicatif, durant la période du 30 juin 1999 au 29 août 1999 (2 mois), il y a eu, sur un total de près de 300 tentatives d'éloignement, 250 échecs. Seuls 49 éloignements ont pu avoir lieu, dont 9 remises à la frontière en vertu de la Convention de Dublin. Le nombre dérisoire de retours volontaires rend inévitable l'éloignement forcé. À l'exception d'un retour sous escorte effectué par une compagnie étrangère, il n'y a pas eu d'éloignements sous escorte, compte tenu du refus catégorique d'un grand nombre de pilotes de la Sabena, exprimé par la voie du BCA (*Belgian Cockpit Association*), de prendre à leur bord des INADS escortés. Cette attitude a sonné le glas des éloignements sous escorte, la Sabena étant fortement concernée par le problème des INADS.

Ce refus de la part des pilotes pose avec acuité le problème des éloignements forcés par d'autres moyens que des vols réguliers et conduit à mettre en œuvre les propositions en matière d'éloignement forcé qui ont été émises par la Commission Vermeersch.

Cette commission a présenté quelques pistes de réflexion intéressantes en proposant des éloignements à bord d'avions spéciaux. Cette piste est actuellement à l'examen et un expert conciliateur a été désigné comme sous-traitant pour trouver la compagnie privée qui sera chargée de ces vols.

Outre ces vols privés, d'autres pistes seront également explorées, notamment :

1. l'éloignement par avion de ligne affrété directement grâce à une synergie entre plusieurs compagnies aériennes, voire une synergie avec des compagnies de pays limitrophes, possédant chacune des facilités telles que le droit d'atterrissage dans les pays de destination ou de transit;

2. l'éloignement par avion civil affrété par la Défense nationale;

a) Verwijdering met een door de overheid georganiseerde vlucht

Rekening houdend met deze situatie, moet de Belgische Staat de verwijdering van deze personen organiseren met een gewone lijnvlucht, in voorkomend geval, met escorte. Het zou dus aangewezen zijn dat de Staat de betrokken INADS die in principe verwijderd moeten worden door de luchtvaartmaatschappij die hen naar hier heeft vervoerd, ook voor zijn rekening neemt. De Staat kan hen inderdaad verwijderen in de plaats van de maatschappij, maar die laatste zal minstens gedeeltelijk de kostprijs voor die verwijdering moeten betalen, voor zover zij aansprakelijk is.

Thans zitten de gesloten centra vol met personen die weigeren vrijwillig te vertrekken. Zo waren er tussen 30 juni 1999 en 20 augustus 1999 (twee maanden), op een totaal aantal van bijna 300 pogingen tot verwijdering, 250 mislukkingen. Slechts 49 verwijderingen hebben kunnen plaatsvinden, waarvan er 9 werden uitgevoerd krachtens de Conventie van Dublin. Dit klein aantal gevallen van vrijwillige terugkeer verklaart waarom de gedwongen verwijdering onvermijdelijk wordt. Met uitzondering van een geëscorteerde terugkeer die uitgevoerd is door een buitenlandse maatschappij, zijn er geen geëscorteerde verwijderingen geweest gezien de categorieke weigering van een groot aantal piloten van Sabena, via de BCA (*Belgian Cockpit Association*) om geëscorteerde Inads aan boord van hun vluchten te nemen. Deze houding betekende het einde van de geëscorteerde verwijderingen aangezien Sabena in grote mate betrokken was bij het probleem van de INADS.

Deze weigering van de piloten stelt duidelijk het probleem van de gedwongen verwijderingen met andere middelen dan lijnvluchten, en leidt tot de uitvoering van de voorstellen inzake gedwongen verwijderingen vanwege de Commissie-Vermeersch.

Deze commissie heeft enkele interessante denkpluistjes voorgesteld door een verwijdering met speciale vliegtuigen voor te stellen. Deze piste wordt thans onderzocht, en er werd een bemiddelende expert aangewezen als onderaannemer om de privé-maatschappij te vinden die belast zal worden met de uitvoering van die vluchten.

Behalve de privé-vluchten worden nog andere pistes verkend, met name,

1. de verwijdering per lijnvlucht, waarvan het charteren rechtstreeks uit de samenwerking van verschillende luchtvaartmaatschappijen zou voortvloeien, zelfs maatschappijen van de buurlanden, die elk over faciliteiten beschikken, met name het recht tot landen in de landen van bestemming of transit;

2. de verwijdering met burgerlijk vliegtuig, gecharterd door Landsverdediging;

3. l'éloignement par petits avions d'une capacité de quinze personnes.

L'éloignement au moyen de ces avions privés sera spécialement réservé aux personnes les plus récalcitrantes au moment du départ, à savoir celles qui se sont déjà opposées à plusieurs reprises de façon violente à leur départ ou qui représentent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, conformément aux propositions de la Commission Vermeersch.

Les éloignements forcés se feront néanmoins toujours en concertation avec toutes les instances concernées afin d'évaluer les risques liés à l'éloignement. Ces risques seront évalués après analyse du profil de tous les INADS concernés. Une analyse psychologique de la population des centres fermés sera donc entreprise afin de répertorier les personnes qui refusent catégoriquement de partir sur une base volontaire, car les éloignements forcés resteront naturellement l'exception à la règle générale que doivent constituer l'éloignement volontaire et, dans une moindre mesure, l'éloignement sous escorte.

Les illégaux enfermés dans les centres fermés pour illégaux bénéficieront du même accompagnement psychologique et social que les INADS.

Actuellement, les centres pour illégaux sont également au bord de la saturation. Comme un nombre important de personnes sont interceptées chaque jour sur le territoire et que la priorité est donnée actuellement à l'éloignement des INADS, qui est du ressort des compagnies aériennes, les centres pour illégaux ne désemplissent pas. Il faut également noter que le nombre de personnes à éloigner fait l'objet d'un quota depuis les consignes de sécurité; ce quota fixe à vingt le nombre journalier d'éloignements effectués par la gendarmerie du détachement de sécurité de Zaventem, ce qui laisse peu de place à l'éloignement des illégaux.

Tout comme les INADS, certaines personnes qui y sont détenues en vue de leur rapatriement refusent de partir.

Faute de place dans les centres, un nombre important de personnes trouvées en situation de séjour illégal sur le territoire se voient délivrer un ordre de quitter le territoire auquel elles n'obtempèrent pas, ce qui augmente considérablement le nombre d'illégaux sur le territoire. À cela s'ajoute qu'il n'y a pas encore de politique efficace d'éloignement réel et que cette absence de politique attire encore plus d'illégaux.

Les illégaux en provenance des pays de l'Est sont particulièrement nombreux. Comme la majorité de ces pays sont candidats à l'Union européenne, il ne sont plus soumis à l'obligation de visa pour les pays Schengen. Ils peuvent dès lors entrer facilement sur le

3. de verwijdering met kleine vliegtuigjes met een capaciteit van vijftien personen.

De verwijdering met die privé-vliegtuigen zal speciaal voorbehouden worden aan de personen die het meest weerbarstig zijn bij hun vertrek, namelijk zij die zich reeds verschillende keren met geweld verzet hebben tegen hun vertrek of die een gevaar inhouden voor de openbare orde of de nationale veiligheid, overeenkomstig de voorstellen van de Commissie-Vermeersch.

De gedwongen verwijderingen zullen echter altijd in overleg met alle betrokken instanties gebeuren, om de risico's van de verwijdering te kunnen inschatten. Deze risico's zullen geëvalueerd worden na een analyse van het profiel van alle betrokken Inads. Er zal dus een psychologische analyse van de bevolking van de gesloten centra uitgevoerd worden om de personen die categoriek weigeren vrijwillig te vertrekken, te registreren, want de gedwongen verwijderingen zullen uiteraard de uitzondering blijven op de algemene regel die de vrijwillige verwijdering, en in mindere mate, de geëscorteerde verwijdering, moeten vormen.

De illegalen die opgesloten worden in de gesloten centra voor illegalen, zullen dezelfde psychologische en sociale begeleiding krijgen als de INADS.

Thans zitten de centra voor illegalen aan hun verzadigingsgrens. Aangezien er dagelijks een groot aantal personen gevat wordt op ons grondgebied, en er thans voorrang verleend wordt aan de verwijdering van de INADS wat tot de bevoegdheid van de luchtvaartmaatschappijen behoort, worden de centra voor illegalen er niet leger op. Er dient opgemerkt te worden dat het aantal te verwijderen personen volgens de veiligheidsvoorschriften aan een quotum onderworpen is, namelijk een dagelijks aantal van twintig verwijderingen die uitgevoerd worden door de rijkswacht van het veiligheidsdetachement van Zaventem, waardoor er weinig ruimte komt voor de verwijdering van de illegalen.

Net zoals de INADS, weigeren sommige personen die vastgehouden worden met het oog op hun repatriëring, te vertrekken.

Door plaatsgebrek in de centra, krijgen een groot aantal personen die illegaal aangetroffen worden op ons grondgebied, een bevel om het grondgebied te verlaten, waaraan zij niet gehoorzamen, waardoor het aantal illegalen op ons grondgebied aanzienlijk stijgt. Daarbij komt dat er thans geen doeltreffend beleid van reële verwijdering bestaat, en dat dit gebrek aan beleid nog meer illegalen aantrekt.

De illegalen afkomstig van Oost-Europese landen, zijn bijzonder talrijk. Aangezien de meeste van die landen kandidaat zijn om toe te treden tot de Europese Unie, zijn zij niet meer onderworpen aan de visumverplichting voor de Schengen-landen, en kun-

territoire munis de leur passeport national. Certains n'hésitent pas à demander l'asile pour avoir droit à l'aide sociale et un grand nombre d'entre eux travaillent clandestinement en Belgique. Vu leur grand nombre, leur éloignement par avion de ligne est difficile. Dès lors, un éloignement à plus grande échelle s'impose. L'organisation de vols spécifiques par les autorités publiques semble être une nécessité.

L'organisation de vols privés mixtes, c'est-à-dire des vols qui prennent en charge aussi bien des illégaux que des INADS, n'est pas exclue. Actuellement, c'est le profil de la personne à éloigner qui détermine le type d'éloignement.

La Belgique est confrontée en ce moment à un nouvel afflux de Slovaques. Ces Slovaques demandent l'asile dès leur entrée sur le territoire dans le seul but d'avoir accès à la couverture sociale dont ils peuvent actuellement bénéficier par le biais du droit d'asile, d'autant plus que les conditions économiques dans leur pays d'origine ne sont pas favorables. Ces Slovaques sont entrés légalement sur le territoire sous le couvert d'un passeport national en cours de validité, mais restent ici dès que leur demande d'asile est faite. Il se sont vu notifier un ordre de quitter le territoire, mais n'obtempèrent pas et s'installent en grand nombre dans certaines villes qui connaissent à présent une concentration de Slovaques. Cette concentration a été rendue possible par le fait que ces demandeurs d'asile ont pu choisir librement leur lieu de résidence pendant l'examen de leur demande puisqu'ils étaient entrés légalement sur le territoire.

Un projet de rapatriement collectif est à l'examen, tant pour donner un signal aux autorités slovaques que pour éloigner ce grand nombre d'illégaux dont la présence ne peut pas être tolérée plus longtemps.

Le ministre de la Défense devra, au besoin, mettre un avion à disposition pour effectuer ce rapatriement.

b) Éloignement sous la responsabilité de la compagnie aérienne : l'éloignement sous escorte

La Convention de Chicago dispose qu'il appartient à la compagnie aérienne qui a amené la personne jugée non admissible, d'assurer son retour à l'aide de son propre personnel de sécurité. La compagnie responsable prendra donc les précautions nécessaires afin de pouvoir effectuer cet éloignement dans le respect de la dignité humaine et des normes de sécurité. Seul l'éloignement des passagers Sabena est assuré par la gendarmerie du détachement de la sécurité de l'aéroport de Zaventem en vertu du protocole d'accord que la Sabena a conclu avec la gendarmerie le 4 janvier 1999.

nen zij dus gemakkelijk met hun nationaal paspoort ons grondgebied binnenkomen. Sommigen van hen aarzelen niet om asiel aan te vragen en aldus maatschappelijke bijstand te ontvangen, en een groot aantal van hen werkt illegaal in België. Doordat hun aantal zo groot is, wordt de verwijdering per lijnvlucht moeilijk. Er is derhalve een verwijdering op grote schaal nodig. De organisatie van specifieke vluchten door de overheid lijkt een noodzaak te zijn.

De organisatie van gemengde privé-vluchten, dat wil zeggen vluchten die zowel illegalen als INADS vervoeren, is niet uitgesloten. Op dit moment is het het profiel van de te verwijderen persoon dat bepalend is voor het type verwijdering.

België wordt thans geconfronteerd met een nieuwe stroom Slovaken. Zij vragen asiel aan van zodra zij het grondgebied betreden hebben, uitsluitend om toegang te hebben tot het systeem van maatschappelijke hulpverlening dat thans beschikbaar is via het asielrecht, temeer de economische omstandigheden in hun land van herkomst niet gunstig zijn. Deze Slovaaken, die het grondgebied wettelijk binnengekomen zijn met een geldig nationaal paspoort, blijven hier van zodra hun asielaanvraag afgesloten is. Zij krijgen het bevel om het grondgebied te verlaten maar zij installeren zich in grote aantallen in sommige steden die thans een grote concentratie van Slovaaken kennen. Deze concentratie was mogelijk doordat de asielaanvragers hun verblijfplaats tijdens het onderzoek van hun aanvraag, vrij hebben kunnen kiezen vermits zij wettelijk het grondgebied binnengekomen zijn.

Een ontwerp van collectieve repatriëring wordt thans onderzocht, zowel om aan de Slovaakse overheid een signaal te geven, als om dit grote aantal illegalen, wier aanwezigheid niet langer getolereerd kan worden, te verwijderen.

Voor deze repatriëring zal de minister van Landsverdediging, indien nodig, een vliegtuig ter beschikking moeten stellen.

b) Verwijdering op verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij: de geëscorteerde verwijdering

De Conventie van Chicago bepaalt dat de luchtvaartmaatschappij die de ontoelaatbare persoon gebracht heeft, moet zorgen voor zijn terugkeer met behulp van haar eigen veiligheidspersoneel. De verantwoordelijke maatschappij zal dus de nodige voorzorgsmaatregelen nemen om deze verwijdering mogelijk te maken met eerbiediging van de menswaardigheid en de veiligheidsnormen. Alleen de verwijdering van de Sabena-passagiers wordt verzekerd door de rijkswacht van het veiligheidsdetachement van de luchthaven van Zaventem krachtens het protocolakkoord dat Sabena gesloten heeft met de rijkswacht op 4 januari 1999.

En tout état de cause, l'autorité du commandant de bord sera respectée. Toutefois, si celui-ci refuse l'embarquement d'une personne, il sera invité à faire prendre acte de son refus et, au besoin, à le motiver afin que de nouvelles dispositions puissent être prises dans le respect des normes de sécurité.

Toutes ces dispositions s'appliquent également au rapatriement des personnes se trouvant en séjour illégal sur le territoire, qui seront rapatriées par l'État dans les mêmes conditions que les passagers jugés non admissibles, afin de s'inscrire autant que faire se peut dans le cadre des directives du ministre de l'Intérieur en matière d'éloignement.

B. Opinion de Mme Ndioro Ndiaye, directeur général adjoint de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Lors de son audition du 16 novembre 1999, Mme Ndioro Ndiaye, directeur général adjoint de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a déclaré être particulièrement heureuse de saluer la note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration approuvée par le Conseil des ministres le 1^{er} octobre 1999. Cette note se réfère à un certain nombre d'éléments auxquels l'OIM souscrit pleinement:

1. le gouvernement belge vise une politique de retour effectif dans de bonnes conditions pour les demandeurs d'asile déboutés et les migrants en situation irrégulière, postulat également mis en avant par l'OIM dans la mise en œuvre de ses programmes d'aide au retour;

2. l'affirmation par le gouvernement que les causes des phénomènes migratoires doivent être prises en compte se traduit pour l'OIM par la volonté d'établir et de maintenir un dialogue soutenu entre pays d'origine, de transit et d'accueil des migrants;

3. les mesures préventives accompagnant la migration irrégulière se retrouvent dans une large mesure dans les opérations de terrain de l'OIM qui les développe et les adapte aux diverses réalités locales;

4. l'idée de la création d'un observatoire permanent de l'immigration figure également dans le programme d'action de l'OIM qui a installé, ou planifie d'étendre des facilités semblables dans nombre de pays.

Ce sont là quelques-uns des éléments d'une gestion efficace des flux migratoires qui rapprochent la Belgique et l'OIM et constituent autant de points potentiels appelant un approfondissement de nos relations opérationnelles mutuelles.

In elk geval moet het gezag van de boordcommandant gerespecteerd worden. Als hij echter weigert een persoon te laten instappen, zal hij verzocht worden om akte te nemen van zijn weigering en ze zo nodig te motiveren zodat er nieuwe maatregelen getroffen kunnen worden met naleving van de veiligheidsnormen.

Al die maatregelen gelden eveneens voor de repatriëring van de personen die illegaal op het grondgebied verblijven. Die personen zullen door de Staat gerepatriëerd worden onder dezelfde voorwaarden als de INADS, om voor zover als nodig in te passen in de richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken inzake verwijdering.

B. Standpunt van mevrouw Ndioro Ndiaye, adjunct-directeur-generaal van de IOM

Tijdens de hoorzitting van 16 november 1999 heeft mevrouw Ndioro Ndiaye, adjunct-directeur-generaal van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) erop gewezen dat zij met voldoening kennis genomen heeft van de nota inzake de algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid, goedgekeurd door de Ministerraad op 1 oktober 1999. Deze nota behandelt een aantal elementen waarmee de IOM ten volle instemt:

1. de Belgische regering streeft naar een beleid van effectieve terugkeer in goede omstandigheden voor uitgeprocedeerde asielzoekers en illegaal verblijvende migranten, een thesis die ook door de IOM verdedigd wordt in de uitvoering van haar terugkeerprogramma's;

2. de verklaring van de regering dat rekening moet worden gehouden met de oorzaken van de migratiefenomenen, komt bij de IOM tot uiting in de wil om een onafgebroken dialoog aan te gaan en te onderhouden tussen de herkomst-, de transit- en de gastlanden van de migranten;

3. de preventieve maatregelen in het kader van de illegale immigratie vormen een belangrijk onderdeel van de operaties die de IOM in de praktijk ontwikkelt en aanpast aan de verschillende plaatselijke situaties;

4. het idee om een vast waarnemingscentrum voor immigratie op te richten komt eveneens voor in het activiteitenprogramma van de IOM, die dit werkmiddel opgezet heeft of verder wil uitbreiden in tal van landen.

Deze elementen maken deel uit van een efficiënt beheer van de migratiestromen waarin België en de IOM elkaar kunnen vinden. In al deze potentiële domeinen moeten de wederzijdse operationele betrekkingen verder uitgediept worden.

En Belgique, comme presque partout ailleurs en Europe, le flux croissant des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers vers des pays de transit ou d'accueil constitue un défi particulièrement complexe et important à relever. De facto, la migration illégale représente aujourd'hui l'un des principaux motifs de préoccupation de la communauté internationale. L'un des objectifs stratégiques de l'OIM consiste à aider les États et les migrants dans leur recherche des solutions aux problèmes et aux causes de la migration illégale. L'organisation internationale pour les migrations considère l'aide au retour comme un bon exemple de l'appui qu'elle peut apporter aux migrants et aux gouvernements dans ce domaine.

L'OIM défend l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile déboutés et les migrants irréguliers doivent rentrer dans leurs pays lorsqu'ils ont épuisé toutes les procédures administratives légales leur permettant d'être reconnus comme réfugiés ou d'obtenir une autorisation de séjour pour d'autres motifs pertinents. C'est aux gouvernements qu'il appartient de choisir les méthodes, les modalités et le calendrier des retours. Par conséquent, la question n'est pas de savoir si les retours doivent avoir lieu, mais quand et comment ils doivent avoir lieu.

De l'avis de l'OIM, il existe essentiellement deux options pour procéder efficacement au retour des demandeurs d'asile déboutés et des migrants illégaux sans motif valable de séjour :

- le retour volontaire assisté par l'OIM, ou le cas échéant d'autres partenaires, dont l'intéressé peut demander à bénéficier si cette possibilité lui est offerte, ou encore,
- le retour forcé organisé par les autorités gouvernementales en application des dispositions légales du pays concerné si l'intéressé n'a pas quitté le territoire à l'expiration du délai qui lui a été imparti. Il peut alors retourner dans son pays par ses propres moyens ou sous les auspices de l'OIM.

Néanmoins, il faut le dire clairement: le retour volontaire est intrinsèquement lié au retour forcé. Sans l'existence du retour forcé, la proposition d'une aide au retour volontaire n'aurait aucun sens. L'option de retour volontaire assisté de l'OIM est offerte aux migrants lorsque la seule autre solution envisageable est le retour par la force en application des mesures que prévoit la loi. Cette option est également offerte aux migrants qui ne sont pas encore menacés d'expulsion. Cependant, l'OIM n'organise pas les retours forcés incombant à la seule responsabilité des États. Mis à part les personnes qui sont sous le coup d'un arrêté d'expulsion immédiate en vertu de dispositions légales particulières, il importe que l'OIM ait rapidement accès à tous les rapatriés potentiels, afin qu'elle puisse, dans des conditions convenues de

In België, zoals bijna overal elders in Europa, vormt de groeiende stroom van asielzoekers en illegale immigranten naar de transit- en gastlanden een enorme en bijzonder complexe uitdaging. Illegale immigratie is tegenwoordig *de facto* een van de meest zorgwekkende fenomenen waarmee de internationale gemeenschap te maken krijgt. Tot de strategische doelstellingen van de IOM behoort het bieden van hulp aan Staten en migranten die oplossingen zoeken voor de problemen in verband met illegale immigratie en voor de onderliggende oorzaken. De Internationale Organisatie voor Migratie beschouwt het terugkeerprogramma als een goed voorbeeld van de hulp die ze migranten en regeringen terzake kan bieden.

De IOM verdedigt het idee dat afgewezen asielzoekers en illegale immigranten naar hun land moeten terugkeren wanneer ze alle wettelijke en bestuurlijke procedures hebben doorlopen die hun recht kunnen geven op een erkenning als vluchteling of op een verblijfsvergunning op basis van andere relevante redenen. De regeringen hebben de bevoegdheid om de methoden, uitvoeringsregels en tijdschema's voor de terugkeer te bepalen. De vraag is dus niet of de terugkeer moet plaatsvinden, maar wel wanneer en hoe.

Volgens de IOM bestaan er voornamelijk twee mogelijkheden om de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale immigranten die geen geldige verblijfsredenen hebben, op doeltreffende wijze te organiseren :

- de vrijwillige terugkeer die door de IOM begeleid wordt, of eventueel door andere partners, een mogelijkheid die ter beschikking staat indien de betrokkene daarom verzoekt;
- de gedwongen terugkeer die door de regeringsinstanties wordt georganiseerd met toepassing van de wettelijke bepalingen van het betrokken land, indien de betrokkene na afloop van de termijn die hem daartoe verleend is, het grondgebied nog niet heeft verlaten. Hij kan dan met eigen middelen of met de hulp van de IOM naar zijn land terugkeren.

Niettemin moet het duidelijk zijn dat de vrijwillige terugkeer intrinsiek verbonden is met de gedwongen terugkeer. Indien de gedwongen terugkeer niet bestond, zou het verlenen van hulp bij de vrijwillige terugkeer geen zin hebben. De mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer met begeleiding van de IOM wordt aan de migranten geboden wanneer de enige andere oplossing bestaat in de terugkeer onder dwang overeenkomstig de wettelijk voorgeschreven maatregelen. Deze mogelijkheid wordt ook geboden aan migranten die nog niet in aanmerking komen voor uitwijzing. De IOM organiseert de gedwongen terugkeer echter niet, aangezien deze taak uitsluitend tot de bevoegdheid van de lidstaat behoort. Met uitzondering van de personen tegen wie een besluit tot onmiddellijke uitwijzing is uitgevaardigd krachtens bijzon-

commun accord, les conseiller dans le sens de l'option de retour assisté qu'elle leur offre. C'est en effet la condition requise pour que le plus grand nombre de rapatriés soient informés des avantages du programme de l'OIM, et qu'ils soient aussi nombreux que possible à demander à en bénéficier.

Selon Mme Ndiaye, l'expansion, au cours des 20 dernières années, des programmes et des activités de l'OIM dans le domaine du retour de demandeurs d'asile déboutés et de migrants illégaux a rendu nécessaire un réexamen constant de la portée de l'engagement de l'organisation dans ce domaine, notamment quant à la signification qu'il convient de donner à l'expression «retour volontaire». Pour l'OIM, le caractère volontaire du retour est démontré lorsque le migrant exprime librement sa volonté de retourner dans son pays ou, tout au moins, ne manifeste pas son refus de retourner et n'oppose aucune résistance à son embarquement ou ne donne aucun autre signe de protestation. Dès l'instant où il est clair, dans une situation donnée, qu'il faudra avoir recours à la force physique pour effectuer un transfert, c'est aux autorités nationales qu'il appartient de régler cette situation.

En ce qui concerne l'assistance préalable au départ et afin d'utiliser le peu de temps disponible pour encourager les migrants concernés à examiner soigneusement les options qui leur sont offertes, et plus spécialement l'option de retour volontaire assisté de l'OIM, l'organisation apporte d'emblée toute une gamme de services d'aide au retour: services de consultation, d'établissement de documents, d'identification, de formation, de sélection médicale si nécessaire, d'arrangements préliminaires de transport, etc. Cette assistance leur est offerte aussi longtemps qu'ils continuent d'envisager l'option de retour volontaire. Dès lors que les personnes concernées choisissent de rejeter cette option ou de rentrer par leurs propres moyens, c'est la force publique qui se charge d'appliquer les mesures nécessaires conformément à la législation en vigueur. Dans de tels cas, l'OIM ne peut pas, par exemple, gérer elle-même des centres de transit pour personnes rapatriées par la force ou encore d'autres espaces placés sous la surveillance de gardes, car la responsabilité en incombe aux forces de l'ordre. L'OIM ne peut pas davantage prendre la responsabilité de recruter des agents d'escorte pour accompagner les personnes rapatriées par la force ou encore prendre des dispositions pour le transport de ces agents d'escorte. S'agissant de l'accomplissement des dernières formalités de transport ou autres arrangements pour le retour de personnes par la force, le pays hôte — ou l'OIM, selon le cas — transmettrait de tels cas à un autre organisme.

dere wettelijke bepalingen, moeten alle migranten die in aanmerking kunnen komen, snel bereikbaar zijn, opdat de IOM hen kan adviseren, binnen de in onderling overleg bepaalde voorwaarden, over de hun geboden mogelijkheid tot begeleide vrijwillige terugkeer. Dat is immers de vereiste, wil men zoveel mogelijk migranten inlichten over de voordelen van het IOM-programma en wil men zoveel mogelijk mensen de kans geven om een beroep te doen op deze voordelen.

Mevrouw Ndiaye heeft erop gewezen dat de programma's en de activiteiten van de IOM op het vlak van de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale immigranten de laatste 20 jaar uitbreiding hebben genomen. Dit vereist een voortdurende evaluatie van de graad van betrokkenheid van de organisatie op dit gebied, met name in verband met de betekenis die verleend moet worden aan de termen «vrijwillige terugkeer». Voor de OIM is de vrijwilligheid van de terugkeer bewezen wanneer de migrant vrij zijn wil bekendmaakt om naar zijn land terug te keren of wanneer hij op zijn minst niet laat blijken dat hij weigert terug te keren en geen enkele weerstand biedt tegen zijn vertrek en geen enkel teken van protest geeft. Zodra het in een gegeven toestand duidelijk is dat men gebruik moet maken van fysiek geweld om een overbrenging uit te voeren, is het de taak van de nationale overheid om deze toestand te regelen.

Wat de hulp vóór het vertrek betreft, en om de weinige beschikbare tijd te benutten om de betrokken migranten ertoe aan te zetten de hun geboden mogelijkheden, en in het bijzonder de keuze voor een vrijwillige door de IOM begeleide terugkeer, nauwgezet te overwegen, biedt de organisatie meteen een gamma van diensten aan voor de terugkeer: adviesverlening, opmaken van documenten, identificatie, vorming, indien nodig medische selectie, voorbereidselen van de reis, enz. Deze bijstand wordt hun verleend zolang zij blijven kiezen voor de vrijwillige terugkeer. Zodra de betrokken personen deze keuzemogelijkheid verwerpen of op eigen kracht willen terugkeren, moeten de overheidsinstanties de nodige maatregelen nemen overeenkomstig de geldende wetgeving. In dergelijke gevallen kan de IOM bijvoorbeeld niet zelf de transitcentra voor gedwongen gerepatrieerden besturen of andere ruimten die onder bewaking staan, want de ordediensten moeten die taak vervullen. De IOM kan evenmin escorteagenten in dienst nemen om de onder dwang gerepatrieerde personen te begeleiden of om maatregelen te nemen voor het vervoer van deze escorteagenten. Wanneer de laatste reisformaliteiten of andere afspraken in verband met de gedwongen terugkeer geregeld moeten worden, zullen het gastland of de IOM, naar gelang van het geval, deze personen aan een andere organisatie overdragen.

Dans la phase suivant le retour, l'OIM peut fournir une aide à la migration sous la forme d'une assistance à la réintégration, de contrôles, de cours de formation, etc., même en faveur des personnes rapatriées par la force, dès lors que l'assistance en question est jugée adéquate par les pays de départ et d'accueil concernés. Finalement, dans ses programmes de retour volontaire, l'OIM s'efforce de faire en sorte que les groupes de personnes vulnérables, notamment lorsqu'ils comprennent des femmes et des enfants, fassent l'objet d'une attention particulière.

L'OIM reste convaincue que l'aide au retour volontaire, lorsqu'on peut y avoir recours, est à conseiller dans la mesure où elle tient compte de la décision de la personne concernée, lui donne le temps de se préparer au retour et évite les stigmates de la déportation et ses répercussions néfastes au moment de la réintégration. Il faut en outre prendre en considération le coût général de l'aide au retour et le comparer au coût d'un séjour prolongé, qui aboutirait éventuellement à une déportation.

Dans la plupart des cas, le retour volontaire a plus de chances d'apparaître comme une solution durable comparée au retour forcé. Là où une aide à la réintégration est accordée, elle comble le vide entre le retour et les premières démarches pour l'obtention d'un logement et d'un emploi, ce qui renforce considérablement les chances d'une réintégration réussie et durable. L'aide au retour est souvent une solution plus réaliste que la déportation si l'on considère les coûts et la logistique de cette dernière mais aussi l'absence de coopération interne et les répercussions politiques dans le pays et à l'étranger. Dans ces conditions, les programmes d'aide au retour de l'OIM se sont révélés être un complément utile aux retours forcés, favorisant en fin de compte un chiffre optimal de retours.

Les avantages pour les pays d'accueil faisant appel aux programmes d'aide au retour de l'OIM, couvrent non seulement des aspects financiers et un taux de retour optimisé, mais résident surtout dans la coopération entre les personnes concernées et leurs pays d'origine (notamment pour l'obtention des documents de voyage). Ils permettent de miser sur le caractère définitif du retour, perçu de manière plus positive par l'opinion publique et les ONG.

Les pays d'origine sont également bénéficiaires. Les retours forcés peuvent se traduire par des frictions, une incompréhension et une perception différente des priorités entre les gouvernements des pays d'origine et d'accueil. Dans un contexte de retour volontaire, les nationaux des pays d'origine sont mieux traités. C'est

In de fase die op de terugkeer volgt, kan de IOM de migranten bijstand bieden in de vorm van hulp voor de wederintegratie, controles, opleidingscursussen, enz., zelfs voor personen die onder dwang teruggekeerd zijn, indien de betrokken vorm van bijstand passend geacht wordt door de betrokken landen van vertrek en aankomst. Ten slotte wenst de IOM in haar programma's voor vrijwillige terugkeer bijzondere aandacht te schenken aan groepen van kwetsbare personen, met name groepen waarin er vrouwen en kinderen zijn.

De IOM blijft ervan overtuigd dat het verkieslijk is hulp bij vrijwillige terugkeer te verlenen, voor zover dat mogelijk is, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de beslissing van de betrokken persoon, dat deze de tijd krijgt om zich op zijn terugkeer voor te bereiden en de schandvlek van de uitwijzing en de negatieve gevolgen hiervan op het ogenblik van de wederintegratie kan vermijden. Men moet bovendien rekening houden met de algemene kostprijs van de terugkeerregeling en deze afwegen tegen de kostprijs van een langdurig verblijf, dat eventueel toch zou leiden tot een uitwijzing.

In de meeste gevallen kan vrijwillige terugkeer waarschijnlijk beschouwd worden als een duurzamere oplossing dan gedwongen terugkeer. Indien hulp wordt verleend voor de wederintegratie, zal deze de leegte kunnen opvullen tussen de terugkeer en het moment waarop de eerste stappen worden ondernomen om een woning en een baan te vinden: dit verhoogt aanzienlijk de kansen om tot een geslaagde en duurzamer wederintegratie te komen. De terugkeerregeling is vaak een realistischer oplossing dan de gedwongen terugreis indien men let op de kosten en de logistiek waarmee deze laatste gepaard gaat, maar ook indien men rekening houdt met het gebrek aan medewerking in het land zelf en met de politieke gevolgen voor het land en voor andere landen. De terugkeerprogramma's van de IOM zijn dan ook een nuttige aanvulling gebleken van de gedwongen terugkeer, hetgeen het aantal van de teruggekeerde personen uiteindelijk optimaal beïnvloedt.

De voordelen voor de gastlanden die een beroep doen op de terugkeerprogramma's van de IOM, zijn niet alleen het financiële aspect en het hoge aantal teruggekeerde personen, maar schuilen vooral in de samenwerking tussen de betrokken personen en hun land van herkomst (met name voor het verkrijgen van de reisdocumenten). Op die manier kan men verwachten dat het om een definitieve terugkeer gaat, iets wat door de publieke opinie en de NGO's beter onthaald wordt.

De herkomstlanden ondervinden eveneens de voordelen. De gedwongen terugkeer kan aanleiding geven tot wrijvingen, botst op onbegrip terwijl de prioriteiten anders liggen naargelang ze bepaald worden door de regering van het herkomstland of die van het gastland. In een context van vrijwillige terug-

un point de plus en plus mis en exergue au sein des communautés immigrées dans les pays de destination, qui, elles aussi, peuvent être concernées par les conséquences de la migration illégale.

Les pays de transit profitent de retours vers les pays d'origine. Il est fréquent que les victimes du trafic d'êtres humains se trouvent bloquées en cours de route, du fait du renforcement des contrôles aux frontières des pays de destination. Les frais de retour des migrants à partir des pays de transit sont alors partagés avec les régions ou les États de destination. Le moment venu, et grâce en partie à l'allègement du fardeau financier que constitue la présence des migrants bloqués sur leur sol, les pays de transit sont à même d'élaborer leurs propres programmes, de mettre au point une politique spécifique de lutte contre l'immigration illégale, notamment sous la forme de programmes de retour autofinancés, et peuvent ainsi conclure des accords appropriés de réadmission conformes aux règles internationales en la matière.

C. Exécution de la note du gouvernement

Plusieurs membres de la commission ont souligné à plusieurs reprises l'importance du chapitre de la note du gouvernement relatif aux éloignements.

L'importance de ce pilier a également été soulignée par le ministre de l'Intérieur. Lors de ses auditions devant la commission du 30 septembre 1999 et du 13 octobre 1999, le ministre a indiqué que les chiffres sont inquiétants. Si on laisse augmenter le nombre de personnes en situation irrégulière, la situation devient ingérable. Il faut donc mettre en œuvre une politique d'éloignement. Les éloignements doivent se dérouler dans des conditions humaines et avec la dignité nécessaire. Tous ceux qui arrivent en Belgique doivent bénéficier au maximum d'un accompagnement sur le plan social, psychologique et en ce qui concerne la formation. Ce dernier aspect est important, que ces gens restent ici, ou qu'ils retournent vers leur pays d'origine, où ils peuvent utiliser cette formation.

Bien que les départs volontaires n'ont jamais cessé, les éloignements forcés ont été arrêtés par le gouvernement précédent. On a convaincu bon nombre de gens qui espéraient qu'en résistant, ils avaient une chance de voir l'autorité faiblir et continuer d'accepter leur présence sur notre territoire. Le résultat est que, sur 300 éloignements qui auraient dû être faits depuis le mois de juin 1999, seulement 50 ont été exécutés. Le ministre a souligné l'importance du signal que la Belgique donne par ces mesures d'éloignement vis-à-vis de l'extérieur. La Belgique a une

keer worden de staatsburgers van het land van herkomst beter behandeld. Dit punt wordt steeds meer beklemtoond door de immigrantengemeenschappen in het land van bestemming, die ook de gevolgen van de illegale immigratie kunnen ondervinden.

De transitlanden profiteren van de terugkeer naar het herkomstland. Het komt vaak voor dat slachtoffers van mensenhandel onderweg geblokkeerd zitten ten gevolge van strengere grenscontroles in de landen van bestemming. De kosten voor de terugkeer van de migranten uit de transitlanden worden dan gedeeld met de regio's of de Staten van bestemming. Deels doordat de financiële last ten gevolge van de aanwezigheid van migranten op hun grondgebied lichter wordt, zijn de transitlanden op een bepaald ogenblik in staat om hun eigen programma's op te stellen, om een specifiek beleid uit te bouwen ter bestrijding van de illegale immigratie, met name in de vorm van zelfgefinancierde terugkeerprogramma's en kunnen ze met naleving van de desbetreffende internationale regels passende terugnameovereenkomsten sluiten.

C. Uitvoering van de regeringsnota

Verschillende leden van de commissie hebben herhaaldelijk het belang onderstreept van het onderdeel van de regeringsnota dat betrekking heeft op de uitwijzingen.

Het belang van dit onderdeel is ook door de minister van Binnenlandse Zaken benadrukt. Tijdens de hoorzittingen op 30 september en 13 oktober 1999 heeft de minister gezegd dat de cijfers verontrustend zijn. Indien men toestaat dat het aantal illegalen toeneemt, zal de toestand onhoudbaar worden. Er moet dus een verwijderingsbeleid zijn. Verwijderingen dienen plaats te vinden in humane omstandigheden en met de nodige waardigheid. Alle personen die in België aankomen, moeten zo goed mogelijk begeleid worden op het sociale en psychologische vlak, maar ook wat hun opleiding betreft. Dit laatste aspect is belangrijk, zowel voor mensen die hier blijven als voor hen die terugkeren naar hun land van herkomst, waar ze die opleiding dan kunnen gebruiken.

Hoewel er steeds mensen vrijwillig vertrekken, heeft de vorige regering de gedwongen verwijderingen stopgezet. Men heeft veel mensen kunnen overtuigen die hoopten dat de overheid, door hun verzet, toegevingen zou doen en hun aanwezigheid op het grondgebied zou blijven dulden. Het resultaat hiervan is dat er, van de 300 verwijderingen die sinds juni 1999 hadden moeten plaatsvinden, slechts 50 zijn uitgevoerd. De minister heeft het belang onderstreept van het signaal dat België door deze verwijderingsmaatregelen naar de buitenwereld stuurt. België heeft

réputation d'être une véritable passoire qui ferait qu'on y entre et qu'on s'y installe sans problèmes.

Si l'on n'est pas favorable à la politique des frontières ouvertes, il faut procéder à des éloignements. Il existe un consensus là-dessus. Cependant, certaines personnes ont toujours des objections contre la manière dont on le fait. Toutes les organisations qui se mobilisent pour aider les étrangers, doivent également aider le gouvernement à faire en sorte que les éloignements se déroulent dans de meilleures conditions, aussi bien sur le plan psychologique que sur le plan social. Quand personne ne se mobilise, on laisse le ministre de l'Intérieur seul avec les gendarmes. Ce n'est pas la bonne solution. Dans la réalité, lorsque des problèmes se posent, ces organisations ne sont plus là. Cependant, ils doivent assumer leur part de responsabilité.

Le ministre a demandé au directeur général de l'Office des étrangers, qui a des contacts permanents avec chaque pays dont émane un afflux important, d'être extrêmement précis. Concernant le contrôle à la frontière, même pour les inadmissibles, le ministre indique qu'il n'y a aucun danger de voir renvoyer quelqu'un vers un pays où il pourrait courir un risque. Cela figure clairement dans les instructions destinées à l'administration.

Les commissaires ont insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'il fallait une exécution simultanée de l'ensemble des volets de la note du gouvernement.

Le ministre a toujours souscrit à ce point de vue et a souligné l'interaction des divers piliers sur lesquels repose la note du gouvernement. Pour garantir qu'ils soient exécutés simultanément, il a demandé à être assisté d'une *task force* sous la direction d'une personne ayant le grade de chef de cabinet adjoint, ce qui est de nature à renforcer son autorité en ce sens qu'elle peut parler au nom du ministre.

Au cours de son audition devant la commission, le 23 novembre 1999, M. Smet, responsable de cette *task force*, a souligné que la *task force* n'est pas là pour s'opposer aux administrations, mais pour travailler avec elles. L'Office des étrangers, le Commissariat général aux réfugiés, la Commission permanente de recours des réfugiés, le Conseil d'État, l'administration de l'Intégration sociale, les Affaires étrangères et la gendarmerie y sont représentés. La *task force* se réunit plusieurs fois par semaine pour évaluer la mise en œuvre de la politique gouvernementale et mettre sur pied des actions spéciales, s'il y a lieu. On échange également les données statistiques nécessaires. Elle doit également veiller à ce que toutes les administrations et tous les acteurs pensent et agissent à l'unisson. En ce qui concerne les refoulements, la mission de la *task force* est surtout de coordonner.

immers de reputatie een echte zeef te zijn, waar men zonder problemen kan binnenkomen en zich kan vestigen.

Indien men geen voorstander is van een open-grenzenbeleid, moet men wel overgaan tot verwijderingen. Daar bestaat een consensus over. Toch worden er door sommigen steeds bezwaren geformuleerd tegen de manier waarop de verwijderingen plaatsvinden. Alle organisaties die in de bres springen voor de vreemdelingen, dienen ook de regering te helpen om de verwijderingen in de best mogelijke omstandigheden te laten verlopen, zowel op het psychologische als op het sociale vlak. Indien niemand zich inzet, wordt dit overgelaten aan de minister van Binnenlandse Zaken en de rijkswacht. Dat is geen goede oplossing. Wanneer er problemen opduiken, zijn de organisaties die de vreemdelingen helpen niet beschikbaar. Ook zij moeten een deel van de verantwoordelijkheid dragen.

De minister heeft de directeur-generaal van de Dienst vreemdelingenzaken, die permanent in contact staat met de landen waar grote aantallen vreemdelingen vandaan komen, gevraagd uiterst nauwkeurig te zijn. Wat de controle aan de grenzen betreft, heeft de minister gezegd dat er zelfs voor niet-toelaatbare vreemdelingen geen gevaar bestaat dat zij teruggestuurd worden naar een land waar zij risico's lopen. Dat staat duidelijk in de instructies voor de administratie.

De commissieleden hebben er herhaaldelijk de nadruk op gelegd dat alle onderdelen van de regeringsnota simultaan moeten worden uitgevoerd.

De minister heeft deze zienswijze telkens beaamd en gewezen op de onderlinge samenhang van de verschillende pijlers waarop de regeringsnota rust. Om de gelijktijdige uitvoering van de nota te verzekeren, heeft hij verzocht te worden bijgestaan door een *task force*, die wordt geleid door iemand met de rang van adjunct-kabinetschef, hetgeen haar een groter gezag geeft vermits ze kan spreken namens de minister.

De heer Smet, hoofd van deze *task force*, heeft tijdens zijn hoorzitting voor de commissie op 23 november 1999 onderstreept dat de *task force* niet tegen, maar mét de administraties zal werken. De Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen, de Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen, de Raad van State, het Bestuur van Maatschappelijke Integratie, Buitenlandse Zaken en de Rijkswacht zijn erin vertegenwoordigd. De *task force* komt enkele keren per week samen om de uitvoering van het regeringsbeleid te evalueren en, indien nodig, speciale acties op te zetten. Tevens worden de nodige statistische gegevens uitgewisseld. Zij dient er eveneens voor te zorgen dat alle administraties en actoren in dezelfde richting denken en handelen. Wat de uitwijzingen betreft, dient de *task force* vooral coördinerend op te treden.

D. Catégories d'étrangers dont le séjour en Belgique est refusé

Lors de son audition du 23 novembre 1999 devant la commission, M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers, a exposé que, lorsqu'on parle d'illégaux et de leur éloignement, il faut savoir que la mise en œuvre des éloignements n'est qu'une des tâches de l'Office des étrangers. Il faut distinguer trois catégories de personnes dont le séjour est refusé.

Parmi les personnes arrivant en Belgique et se trouvant à l'une de nos frontières, il y a des passagers ordinaires qui ne sont pas en règle de séjour et il y a ceux dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée par les agents de l'Office des étrangers ou par le commissaire général aux réfugiés. Ensuite, il y a des gens qui sont arrêtés à l'intérieur du pays, comme les personnes en situation illégale par infraction à la loi de 1980 sur l'entrée et le séjour des étrangers et comme les demandeurs d'asile déboutés.

Aux frontières, il y a des passagers inadmissibles «ordinaires»: des soi-disant «hommes d'affaires» ou des touristes essayant de pénétrer en territoire belge. La gendarmerie est l'autorité principale pour contrôler cela. L'Office des étrangers dispose également d'un service d'inspection des frontières, qui intervient pour quelques cas et qui, de plus, est une sorte d'instance d'appel contre les décisions de la gendarmerie. Ce service et la gendarmerie exécutent les éloignements et font l'enregistrement auprès des compagnies aériennes. En ce qui concerne les personnes demandant l'asile, le «Bureau réfugiés» (ou «Bureau R») examine la situation sur place, comme le Centre 127bis. S'il y a un refus d'entrée motivé, un recours auprès du commissaire général est possible. Lorsque la procédure est terminée, la personne est transférée au Centre 127bis pour des raisons pratiques et en attendant la décision du commissaire général. Le «Bureau R» fait l'enregistrement auprès des compagnies aériennes pour le retour, en collaboration avec elles. Les compagnies aériennes sont responsables du rapatriement en vertu de la Convention de Chicago.

En ce qui concerne la deuxième catégorie, les personnes à l'intérieur du pays, les demandeurs d'asile déboutés définitivement sont assimilés aux illégaux, puisque les pays d'origine ne sont pas en mesure de savoir que les personnes concernées ont demandé l'asile. Le «Bureau clandestins» (ou «Bureau C») transmet le dossier à une cellule centrale de rapatriement. Il en est de même des délinquants, condamnés pour des crimes et des délits de droit commun, qui sont traités par le «Bureau délinquants» (ou «Bureau D»). La même procédure s'applique lorsque ces

D. Categorieën vreemdelingen aan wie het verblijf in België ontzegd wordt

Tijdens de hoorzitting van 23 november 1999 heeft de heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst vreemdelingenzaken, erop gewezen dat het verwijderen van vreemdelingen slechts een van de taken van de Dienst Vreemdelingenzaken is. Men moet een onderscheid maken tussen drie categorieën van personen aan wie het verblijf ontzegd wordt.

Bij de personen die in België aankomen en zich aan een van onze grenzen bevinden, zijn er gewone passagiers die niet in orde zijn voor hun verblijf. Verder zijn er ook mensen van wie de asielaanvraag aan de grens verworpen is door de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken of door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen. Ten slotte worden er mensen in het land zelf aangehouden, onder meer personen die in strijd met de wet van 1980 op de toegang en het verblijf van vreemdelingen illegaal in België verblijven en ook uitgeprocedeerde asielzoekers.

Aan de grenzen zijn er de «gewone» niet toelaatbare passagiers: zogenaamde «zakenlui» of toeristen die het Belgische grondgebied trachten binnen te komen. De Rijkswacht is de voornaamste controlerende overheid op dat vlak. De Dienst Vreemdelingenzaken beschikt eveneens over een inspectiedienst voor de grenzen die in enkele gevallen optreedt en tevens dienst doet als beroepsoverheid tegen de beslissingen van de rijkswacht. Deze dienst en de rijkswacht voeren de verwijderingen uit en verrichten de boeking bij de luchtvaartmaatschappijen. Voor de asielzoekers onderzoekt het «Bureau vluchtelingen» (of het zogenaamde «Bureau R») de situatie ter plaatse, bijvoorbeeld in het Centrum 127bis. In geval van gemotiveerde weigering van toegang is hoger beroep mogelijk bij de Commissaris-generaal. Wanneer de procedure afgelopen is, wordt de persoon om praktische redenen en in afwachting van de beslissing van de commissaris-generaal naar Centrum 127bis overgebracht. Het «Bureau R» boekt de retourvluchten in samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen. Deze laatste zijn krachtens het Verdrag van Chicago verantwoordelijk voor de repatriëring.

In de tweede categorie, de mensen die zich in het land zelf bevinden, worden de definitief uitgeprocedeerde asielzoekers gelijkgesteld met de illegalen aangezien de herkomstlanden niet kunnen weten dat de betrokken personen asiel aangevraagd hebben. Het «Bureau clandestinen» (of het zogenaamde «Bureau C») zendt het dossier over aan een centrale cel voor repatriëring. Hetzelfde geldt voor de om misdaden of misdrijven van gemeen recht veroordeelde delinquenten die door het «Bureau delinquenten» (of het zogenaamde «Bureau D») behandeld worden. Dezelfde

personnes ont purgé leurs peines et doivent quitter le territoire.

La troisième catégorie est composée des étrangers qui sont arrêtés, qui peuvent être rapatriés immédiatement puisqu'ils sont en possession de documents de voyage et dont on veut éviter la rétention par l'Office des étrangers. Pour cette catégorie, le «Bureau C» fait également les enregistrements. Dans tous ces cas, l'Office des étrangers fait l'enregistrement auprès des compagnies aériennes.

Le colonel Franckx, chef du détachement de sécurité de l'aéroport national, a expliqué, au cours de son audition du 23 novembre 1999, quelle était la terminologie utilisée par la gendarmerie :

— «DEPO» est le terme général utilisé pour désigner les étrangers qui doivent être rapatriés;

— un «DEPU» est un DEPO qui n'est pas escorté;

— un «DEPA», par contre, est un DEPO qui est escorté;

— «INAD» est l'abréviation d'«inadmissible» et désigne un étranger qui n'est pas admis et sera refoulé;

— un «ANAD» est un INAD qui est escorté, soit par le transporteur, soit, dans des cas exceptionnels, par la gendarmerie.

E. Cadre juridique des éloignements

La base réglementaire en matière d'éloignement d'étrangers comprend les textes suivants :

— la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, approuvée par la loi du 30 avril 1947, portant sur l'aviation civile, dont l'éloignement des étrangers constitue un aspect;

— la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui a été exécutée par l'arrêté royal du 8 octobre 1981;

— un arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de l'aviation civile;

— l'article 37 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 qui détermine les cas où l'usage de la force est autorisé;

— un protocole d'accord conclu le 4 janvier 1999 entre le ministère de l'Intérieur et la Sabena concernant les ANADS;

— les directives définitives relatives à l'usage de la force en cas d'éloignement, qui ont également été élaborées en 1999 par le ministre de l'Intérieur;

procedure is van toepassing wanneer deze personen hun straf uitgezeten hebben en het grondgebied moeten verlaten.

De derde categorie vormen de vreemdelingen die aangehouden zijn, die onmiddellijk gerepatriëerd kunnen worden aangezien ze in het bezit zijn van reisdocumenten, en die de Dienst Vreemdelingenzaken niet langer wenst vast te houden. Voor deze categorie verricht «Bureau C» eveneens de registratie. In alle gevallen boekt de Dienst Vreemdelingenzaken de retourvluchten bij de luchtvaartmaatschappijen.

Kolonel Franckx, hoofd van het Veiligheidsdetachement van de nationale luchthaven, heeft tijdens zijn hoorzitting op 23 november 1999 de door de rijks-wacht gehanteerde terminologie uitgelegd :

— «DEPO» is de algemene term voor de te repatriëren vreemdelingen;

— een «DEPU» is een DEPO die niet geëscorteerd wordt;

— een «DEPA» is daarentegen een DEPO die wel begeleid wordt;

— «INAD» staat voor «inadmissible», een vreemdeling die niet wordt toegelaten en zal teruggedreven worden;

— een «ANAD» is een INAD die geëscorteerd wordt, hetzij door de vervoerder, hetzij, in uitzonderlijke gevallen, door de Rijkswacht.

E. Juridisch kader in verband met de uitwijzingen

De volgende teksten gelden als reglementaire basis wanneer het gaat om de uitwijzing van vreemdelingen :

— het Verdrag van Chicago van 7 december 1944, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947, dat handelt over de burgerlijke luchtvaart, waarvan ook de verwijdering van vreemdelingen een aspect is;

— de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat werd uitgevoerd door het koninklijk besluit van 8 oktober 1981;

— een koninklijk besluit van 3 mei 1991 regelt de beveiliging van de burgerluchtvaart;

— in artikel 37 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992 worden de dwangmiddelen bepaald die mogen toegepast worden;

— op 4 januari 1999 werd een protocolakkoord gesloten tussen Binnenlandse Zaken en Sabena met betrekking tot de ANADS;

— de definitieve richtlijnen met betrekking tot het gebruik van dwang bij verwijderingen werden door de minister van Binnenlandse Zaken eveneens in 1999 uitgevaardigd;

— un projet d'arrêté ministériel relatif à la coopération avec les compagnies aériennes, lequel a été soumis pour avis au Conseil d'État et est déjà appliqué dans la pratique.

F. Déroulement des procédures d'éloignement dans la pratique

Lors de l'audition du 23 novembre 1999 devant la commission, M. Smet, responsable de la *task force* pour la problématique des étrangers, le colonel Franckx, chef du détachement de sécurité de l'aéroport national et M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers, ont exposé les modalités concrètes des éloignements.

Le ministre de l'Intérieur a donné des instructions à l'Office des étrangers concernant les refoulements. On applique le «système en cascade», ce qui signifie que l'on donne à chacun la possibilité de repartir volontairement. Ce n'est qu'en cas d'échec que l'on recourt à l'éloignement forcé, si possible sans employer la force mais, s'il le faut, sous la contrainte. Les refoulements se font de préférence par vols ordinaires, mais des avions spéciaux peuvent aussi être affrétés. Depuis le 3 novembre 1999, les éloignements forcés ont repris. Initialement, il y a eu un éloignement forcé sous escorte par jour, puis deux, et ensuite trois.

Bien entendu, de nombreux départs sont volontaires. Dans les centres fermés, on remarque que ce système recommence à fonctionner et que cela ne sert à rien de refuser de collaborer aux départs. De plus en plus de personnes partent donc sans résistance. Le but de la *task force* est de faire partir le plus grand nombre possible de personnes qui ont reçu un ordre de quitter le territoire. Celles qui sont susceptibles de bénéficier de la régularisation ne sont en aucun cas éloignées. Cependant, afin que toutes les précautions soient prises, l'Office des étrangers est invité à soumettre au ministre tout dossier relatif à des personnes dont il estime qu'elles ne peuvent manifestement pas prétendre à une régularisation. Le bénéfice du doute joue donc en faveur de l'étranger en question. On tente néanmoins d'inciter ces personnes à partir de leur plein gré.

Le colonel Franckx, chef du détachement de sécurité de l'aéroport national, a confirmé que, dans la mesure du possible, on s'efforce d'abord de faire partir les gens sur une base volontaire, c'est-à-dire sans opposition. Si on n'y parvient pas, on recourt à la force. Cela peut se faire sans escorte jusque dans le pays d'origine (l'intéressé n'est accompagné que jusqu'à l'avion) ou avec escorte dans l'avion. Enfin, il

— een ontwerp van ministerieel besluit met betrekking tot de samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen werd voor advies aan de Raad van State voorgelegd en wordt in de praktijk reeds toegepast.

F. Verloop van de verwijderingsprocedures in de praktijk

Op de hoorzitting van 23 november 1999 voor de commissie, hebben de heer Smet, hoofd van de *task force* voor de vreemdelingenproblematiek, kolonel Franckx, hoofd van het veiligheidsdetachement van de Rijkswacht op de nationale luchthaven en de heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken, de concrete aanpak van de verwijderingen uiteen gezet.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft aan de Dienst Vreemdelingenzaken duidelijke instructies gegeven met betrekking tot de uitwijzingen. Het «cascadesysteem» wordt toegepast, hetgeen betekent dat aan eenieder de mogelijkheid wordt geboden tot vrijwillig vertrek. Pas wanneer dat niet lukt, wordt overgegaan tot een gedwongen verwijdering, als het kan zonder dwang maar, indien nodig, mét dwang. De uitwijzingen vinden bij voorkeur plaats met gewone vluchten, maar er kunnen ook speciale vliegtuigen worden ingericht. Sedert 3 november 1999 werd opnieuw begonnen met gedwongen verwijderingen. Aanvankelijk vond er dagelijks een gedwongen verwijdering onder escorte plaats, later twee en daarna drie.

Uiteraard zijn er een hele reeks vrijwillige vertrekken. In de gesloten centra merkt men dat dit systeem opnieuw begint te werken en dat het geen zin heeft om te weigeren hun medewerking te geven aan het vertrek. Meer en meer personen vertrekken dan ook zonder verzet. De bedoeling van de *task force* is om zoveel mogelijk personen die een bevel tot verlaten van het grondgebied hebben gekregen, te laten vertrekken. De personen die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor de regularisatie worden in geen geval verwijderd. Om echter alle voorzorgen in acht te nemen, wordt gevraagd dat de Dienst Vreemdelingenzaken aan de minister elk dossier zou voorleggen van personen waarvan zij menen dat zij duidelijk niet in aanmerking kunnen komen om geregulariseerd te worden. De betrokken vreemdeling geniet dus van het voordeel van de twijfel. Niettemin wordt gepoogd om hen ertoe aan te zetten vrijwillig te vertrekken.

Kolonel Franckx, hoofd van het veiligheidsdetachement op de luchthaven, heeft bevestigd dat in eerste instantie ernaar wordt gestreefd de mensen zoveel mogelijk op vrijwillige basis — dit wil zeggen zonder verzet — te laten vertrekken. Indien dit niet lukt, worden dwangmiddelen toegepast. Dit kan gebeuren zonder escorte tot in het land van herkomst (er is slechts begeleiding tot aan het vliegtuig), of met

existe une quatrième catégorie, pour laquelle même l'escorte jusque dans le pays d'origine ne suffit pas.

La décision de conduire ou non l'étranger à l'aéroport incombe à l'Office des étrangers. La gendarmerie n'intervient qu'une fois l'étranger arrivé à l'aéroport. Dès cet instant, le chef de l'escorte de la gendarmerie prend entièrement en charge la procédure jusqu'à ce que l'étranger soit conduit à l'avion. Chaque escorte se voit désigner un responsable, qui peut à tout moment arrêter l'opération. Si le chef de l'escorte de la gendarmerie estime que la contrainte employée est démesurée ou disproportionnée, elle peut toujours surseoir à l'éloignement. La gendarmerie juge seulement de la nécessité ou non d'interrompre de telles procédures jusqu'à ce que l'on ait accompagné l'étranger à l'avion. En cas d'interruption, on prend contact avec l'Office des étrangers, qui reconduit l'intéressé dans un centre fermé.

Chaque escorte est accompagnée d'un cadre, d'un officier ou d'un adjudant, qui peut vérifier à distance si les directives sont bien respectées. Actuellement, plus aucun éloignement sous escorte n'est filmé.

M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers, a également souligné qu'une fois que le processus d'éloignement a été entamé, tous les services d'origine et «la hiérarchie» peuvent intervenir à tout moment pour interrompre un rapatriement, notamment lorsqu'il y a un recours auprès du Conseil d'État ou des autorités judiciaires.

Actuellement, compte tenu des directives du ministre, les différents bureaux de l'Office des étrangers ne peuvent pas éloigner tant que le ministre n'a pas statué. Il y a un conseiller général adjoint qui vise toutes les propositions de rapatriement avec leurs modalités (sans contrainte, avec contrainte légère ou sous escorte de la gendarmerie). Ces dossiers sont visés par le directeur général de l'Office des étrangers lui-même, et puis transmis à M. Smet, en tant que responsable de la *task force*. Dès que le ministre donne son feu vert, l'Office des étrangers exécute l'éloignement. S'il y a un problème, il est interrompu immédiatement.

Dans la pratique, en cas d'incident, le fonctionnaire de service avertit son chef de bureau. À ce moment, les mesures immédiates sont prises. À partir du moment où la personne concernée a été mise à la disposition de la gendarmerie, c'est celle-ci qui obtient la compétence. Si l'officier compétent de l'aéroport décide d'arrêter l'éloignement pour une raison quelconque, l'Office des étrangers en prend acte. L'office récupère la personne concernée après

escorte op het vliegtuig. Tenslotte is er nog een vierde categorie, waarbij zelfs de begeleiding tot in het land van herkomst niet voldoende is.

De beslissing om de vreemdeling al dan niet naar de luchthaven te brengen, wordt door de Dienst Vreemdelingenzaken genomen. De Rijkswacht treedt pas op wanneer de vreemdeling arriveert op de luchthaven. Vanaf dan neemt de chef van de escorte van de Rijkswacht de volledige last op zich van de procedure, die duurt totdat de betrokkene aan het vliegtuig wordt gebracht. Voor elke escorte is een verantwoordelijke aangeduid, die de escorte steeds kan afbreken. Indien de chef van de escorte van de Rijkswacht oordeelt dat de gebruikte dwang onevenredig is of niet proportioneel is, kan een uitwijzing steeds worden afgebroken. De rijkswacht oordeelt alleen over het al dan niet afbreken van dergelijke procedures totdat de vreemdeling tot op het vliegtuig werd begeleid. Wanneer wordt afgebroken, neemt men contact op met de Dienst Vreemdelingenzaken, die de betrokkene opnieuw naar een gesloten centrum brengt.

Elke escorte is vergezeld van een kaderlid, een officier of een adjudant, die vanop afstand kan bekijken of de richtlijnen wel worden nageleefd. Op dit ogenblik worden geen verwijderingen onder escorte meer gefilmd.

De heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst vreemdelingenzaken, heeft er ook op gewezen dat zodra het verwijderingsproces van start is gegaan, alle oorspronkelijke diensten en «de hiërarchie» op elk ogenblik kunnen ingrijpen om een repatriëring te onderbreken, met name wanneer een beroep is ingesteld bij de Raad van State of bij de gerechtelijke overheid.

Rekening houdend met de richtlijnen van de minister kunnen de verschillende bureaus thans geen verwijdering verrichten zolang de minister geen uitspraak heeft gedaan. Er is een adjunct-adviseur-generaal die alle voorstellen van repatriëring in al hun vormen (zonder dwang, met lichte dwang of onder rijkswachtbegeleiding) viseert. Deze dossiers worden geïnterpreteerd door de directeur-generaal van de Dienst vreemdelingenzaken zelf en daarna doorgezonden aan de heer Smet, die hoofd van de *task force* is. Zodra de minister groen licht geeft, voert de Dienst Vreemdelingenzaken de verwijdering uit. Indien er een probleem is, wordt de verwijdering onmiddellijk onderbroken.

Wanneer er zich in de praktijk een incident voordoet, waarschuwt de dienstdoende ambtenaar zijn diensthoofd. Er worden dan onmiddellijk maatregelen getroffen. Vanaf het ogenblik dat de betrokkene ter beschikking is gesteld van de Rijkswacht, neemt deze laatste de bevoegdheid over. Indien de bevoegde officier van het luchthavendetachment beslist om de verwijdering om welke reden ook stop te zetten, neemt de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan akte.

avoir décidé de son sort : soit on lui donne un ordre de quitter le territoire, soit on la remet dans un centre fermé. Il peut s'agir alors du centre d'où elle vient ou d'un autre centre.

G. Organisation du détachement de sécurité de la gendarmerie de l'aéroport national

Le colonel Franckx, chef du détachement de sécurité de l'aéroport national, a expliqué que la section du contrôle des frontières était la section la plus importante au sein de la « cellule contacts et informations » où sont centralisées toutes les informations provenant de l'extérieur. Une sous-section de cette cellule s'occupe des contrôles effectifs aux frontières; une autre est composée de spécialistes en faux titres de voyage. Il y a également un certain nombre de fonctionnaires de l'immigration et des personnes responsables des éloignements.

La section « Contrôle des frontières » a augmenté son effectif, qui est passé de 145 à 212 unités. En outre, un profil spécifique a été élaboré pour les différentes catégories de personnel, comme les contrôleurs aux frontières, les escorteurs et les agents chargés de l'immigration. Au cours du recrutement, on détermine, par le biais d'un examen, si les candidats satisfont à un certain nombre de critères de sélection. Une fois engagés, ils suivent une formation dans laquelle l'accent est mis sur le multiculturalisme, les aptitudes à la communication et les aptitudes sociales, la gestion des conflits et la maîtrise de la violence. Les membres du personnel doivent également connaître les directives applicables aux expulsions, en particulier en ce qui concerne l'usage de la force. Enfin, la connaissance du français, du néerlandais et de l'anglais est nécessaire pour bien communiquer avec les étrangers. Depuis quelques mois, une équipe d'assistants sociaux et de psychologues travaille à l'aéroport. Ils sont chargés d'accompagner jusqu'à l'avion les personnes qui doivent être expulsées sous escorte.

Les intéressés suivent une bonne formation d'une semaine en vue des missions dont ils seront chargés. Ils doivent en outre suivre, avec succès, un stage de six mois au sein du détachement. La formation contient un volet relatif au multiculturalisme. Cela signifie que les gendarmes concernés reçoivent des informations de base sur certains groupes ethniques et certaines religions. Ils peuvent ainsi mieux réagir lorsqu'ils sont confrontés à des situations concrètes. Une formation juridique portant sur l'usage de la force et sur les procédures leur est aussi dispensée. On leur apprend en outre les principes d'organisation et d'exécution, les techniques de communication et de persuasion, les risques médicaux, etc.

De Dienst Vreemdelingenzaken haalt de persoon weer op, na een beslissing genomen te hebben over zijn lot: ofwel krijgt de betrokkene het bevel om het grondgebied te verlaten, ofwel wordt hij opnieuw in een gesloten centrum geplaatst. Dat kan het centrum zijn waar hij vandaan komt, of een ander centrum.

G. Organisatie van het veiligheidsdetachement van de rijkswacht op de nationale luchthaven

Kolonel Franckx, hoofd van het veiligheidsdetachement van de nationale luchthaven, heeft uitgelegd dat de Afdeling Grenscontroles de grootste afdeling is van de zogenaamde « contact- en informatiecel », waarin alle informatie van buitenuit wordt gecentraliseerd. Een onderafdeling ervan houdt zich bezig met de effectieve grenscontroles; een andere bevat specialisten inzake valse reisdocumenten. Er zijn eveneens een aantal integratieambtenaren en een aantal mensen die verantwoordelijk zijn voor de verwijderingen.

De Afdeling Grenscontroles werd uitgebreid van 145 naar 212 personeelsleden. Voor de verschillende personeelscategorieën, zoals de grenscontroleurs, de escorteurs en de immigratieambtenaren, werd bovendien een specifiek profiel uitgetekend. Bij de aanwerving wordt, via een examen, nagegaan of de kandidaten voldoen aan een aantal selectiecriteria. Eens aangeworven krijgen zij een opleiding waarin de nadruk wordt gelegd op het multiculturalisme, de communicatieve en sociale vaardigheden, de conflicthantering en de geweldbeheersing. Tegelijk moeten zij de richtlijnen inzake verwijderingen onder de knie krijgen, in het bijzonder wat betreft het gebruik van dwang. Kennis van het Nederlands, het Frans en het Engels is tenslotte een noodzaak om goed te kunnen communiceren met de vreemdelingen. Sedert enkele maanden is er een team van maatschappelijke assistenten en psychologen werkzaam op de luchthaven. Zij worden ingeschakeld om de personen, die onder escorte moeten worden uitgewezen, te begeleiden tot op het vliegtuig.

De betrokken personen krijgen een degelijke opleiding van één week voor de taken waarmee zij worden belast. Bovendien dienen zij met goed gevolg een stage van zes maanden te doorlopen in het detachement. De opleiding bevat een onderdeel dat betrekking heeft op het multiculturalisme. Dit betekent dat de betrokken rijkswachters achtergrondinformatie krijgen van bepaalde bevolkingsgroepen en godsdiensten. Dit laat hun toe beter in te spelen op concrete situaties. Tijdens de opleiding wordt eveneens een juridische vorming verstrekt, die handelt over aanwending van dwang en over de procedures. Zij worden tevens opgeleid in organisatie- en uitvoeringsprincipes, in communicatie en overredingstechnieken, in de medische risico's, enz.

D'éventuels dérapages ne sont évidemment pas à exclure pour autant. Les gendarmes ayant trop recours à la force sont écartés sur-le-champ du service. Les plaintes éventuelles émanant d'organismes extérieurs font l'objet d'une enquête, soit de l'Inspection générale, soit du parquet, soit du comité P. Il est déjà arrivé par le passé que certains membres du personnel soient écartés du service et que des mesures disciplinaires soient prises.

H. Le matériel utilisé par la gendarmerie lors des éloignements

Selon les déclarations du colonel Franckx devant la commission le 23 novembre 1999, le détachement de sécurité de la gendarmerie de l'aéroport national sera équipé de nouveaux véhicules de transfert qui sont spécialement conçus pour transporter les étrangers à expulser des locaux du détachement vers l'avion.

Des tenues de protection ont aussi été demandées pour protéger les gendarmes contre les agressions éventuelles de la part des étrangers. Il s'agit concrètement de vestes et de gants destinés à réduire les risques pour les gendarmes de se faire mordre, agripper, traîner par terre, etc. En réponse à une question d'un commissaire, le colonel Franckx insiste sur le fait que cette tenue ne sera pas portée systématiquement lors de tous les éloignements.

On a également demandé de nouvelles menottes pour remplacer les liens en plastique qui sont utilisés actuellement. Le détachement a déjà reçu des postes de radio et des ordinateurs supplémentaires.

La BIAC va construire pour le 1^{er} avril 2000, un nouveau bâtiment réservé spécifiquement aux expulsions. L'unité de la gendarmerie présente à l'aéroport national réclamait des infrastructures spécifiques. Les éloignements étaient, en effet, bien moins nombreux auparavant, surtout ceux sous escorte. L'accroissement des effectifs de détachement a nécessité l'agrandissement des infrastructures, tant pour les contrôles aux frontières que pour les éloignements.

I. Le recours à la force et aux calmants

En ce qui concerne l'administration de médicaments, le colonel Franckx a renvoyé aux directives du ministre de l'Intérieur du 22 juillet 1998 dans lesquelles il est précisé qu'on ne peut pas administrer de calmants ou autres médicaments en vue de maîtriser la personne et contre le gré de celle-ci. Cela signifie que les calmants ou autres médicaments ne peuvent être administrés que lorsque trois conditions sont réunies:

— ils doivent être administrés par un médecin;

Dit alles sluit uiteraard niet uit dat er af en toe zaken gebeuren die niet door de beugel kunnen. Indien rijkswachters te veel dwang zouden gebruiken, worden zij onmiddellijk uit de dienst verwijderd. Wanneer er vanuit externe instanties klachten komen, worden deze onderzocht, ofwel door de inspecteur-generaal, ofwel door het parket, ofwel door het Comité P. In het verleden werden reeds bepaalde personeelsleden verwijderd uit de dienst en werden reeds tuchtmaatregelen genomen.

H. Het door der rijkswacht gehanteerd materiaal bij de uitwijzingen

Het veiligheidsdetachement van de rijkswacht op de nationale luchthaven zal, luidens de verklaringen van kolonel Franckx voor de commissie op 23 november 1999, nieuwe overbrengingsvoertuigen krijgen, die specifiek zijn aangepast voor het transport van uit te wijzen vreemdelingen van het detachement naar het vliegtuig.

Tevens werd beschermingskledij aangevraagd, die de rijkswachters moet beschermen tegen mogelijke agressie van de vreemdelingen. Het gaat concreet om vesten en handschoenen die de rijkswachters bescherming moeten bieden tegen bijten, trekken, sleuren, enz. Als antwoord op een vraag van een lid van de commissie, heeft kolonel Franckx benadrukt dat de beschermende kledij niet stelselmatig zal worden gebruikt bij alle verwijderingen.

Ook boeimateriaal werd gevraagd, dat de plastic strips moet vervangen die thans worden gehanteerd. Bijkomende radioposten en computers werden reeds geleverd.

BIAC zal tegen 1 april 2000 een nieuw gebouw optrekken, specifiek voor de uitwijzingen. De rijkswachteenheid op de luchthaven was vragende partij om specifieke infrastructuur te krijgen. Het aantal verwijderingen, zeker onder escorte, lag vroeger immers veel lager. De uitbreiding van het detachement noopte tot een grotere infrastructuur, zowel voor de grenscontroles als voor de verwijderingen.

I. Gebruik van dwang en van kalmerende middelen

Met betrekking tot het toedienen van medicijnen, heeft kolonel Franckx verwezen naar de richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken van 2 juli 1998, waarin wordt gestipuleerd dat het «niet toegelaten is om het toedienen van kalmerende middelen of andere medicijnen toe te dienen met het oog op het bedwingen van de persoon en tegen de wil van de betrokkenen. Dit betekent dat kalmerende middelen of andere medicijnen enkel kunnen toegediend worden onder de drievoudige voorwaarde dat dit gebeurt:

— door een arts;

- ils doivent l'être pour des raisons médicales;
- ils doivent l'être à la demande de l'intéressé ou dans son intérêt.

Par conséquent, la gendarmerie n'administre pas de médicaments pour inciter l'intéressé à partir volontairement ou à collaborer à son départ forcé. Il n'y a pas non plus de médecin présent lorsque l'intéressé est accompagné vers l'avion.

Le colonel Franckx a répondu à plusieurs questions posées à ce sujet par les commissaires que, si un étranger ne réclame pas de médecin, il n'en verra pas. Par contre, s'il en réclame un, il obtiendra ce qu'il demande. Une équipe médicale est présente à l'aéroport et elle intervient lorsque la gendarmerie le demande.

Le colonel Franckx dit souscrire au point de vue d'un commissaire suivant lequel il était absolument exclu d'administrer un médicament en vue de faciliter l'expulsion forcée. La chose n'est possible que lorsque l'intéressé a besoin de médicaments en permanence et que cela n'empêche pas son expulsion, ou lorsque l'intéressé a un problème médical qui résulte des événements mêmes. Lors de l'élaboration de la modification de la législation qui est intervenue en 1996, on a dit explicitement que l'administration des médicaments devait être effectuée par un médecin. C'est ce qui se fait aujourd'hui.

En ce qui concerne l'usage de la force, le colonel Franckx a renvoyé à la directive du 2 juillet 1998, qui énumère les moyens qui peuvent être utilisés ainsi que ceux qui ne peuvent pas l'être. Pour ce qui est de ces derniers, il s'agit entre autres de l'usage du coussin et de l'administration de calmants. Les moyens autorisés sont ceux qui sont également utilisés pour les autres missions de la gendarmerie dans le cadre de la police administrative ou judiciaire.

En ce qui concerne spécifiquement l'usage des menottes, le projet d'arrêté ministériel du ministre des Transports prévoit que les menottes utilisées devront être approuvées par l'administration de l'Aéronautique. Pour l'heure, la gendarmerie utilise exclusivement des menottes en plastique, comme auparavant.

Par ailleurs, l'article 37 de la loi sur la fonction de police est d'application. Cet article dispose que le recours à la force doit être légitime, proportionné et raisonnable.

À la demande d'un commissaire qui désirait savoir si l'on connaît des cas où cette directive n'a pas été appliquée correctement, le colonel Franckx a répondu qu'il n'avait pas connaissance de faits indiquant une infraction à la directive du 2 juin 1998. Avant cette dernière, il n'y avait pas d'instructions générales. Après l'incident malheureux de Sémira Adamu, des

- om medische redenen;
- en hetzij op vraag van de betrokkene, hetzij in het belang van de betrokkenen.»

De Rijkswacht dient dan ook geen enkel middel toe om de betrokken persoon ertoe te bewegen vrijwillig te vertrekken of mee te werken aan zijn gedwongen vertrek. Bij de begeleiding naar het vliegtuig wordt evenmin een arts meegestuurd.

Op verschillende vragen van de commissieleden hieromtrent, heeft kolonel Franckx geantwoord dat, wanneer de vreemdeling geen arts vraagt, hij er ook geen zal zien. Daarentegen, wanneer hij er wel een vraagt, krijgt hij er een. Op de luchthaven is er een medisch team voorhanden, dat wordt ingeschakeld wanneer dit wordt gevraagd door de rijkswacht.

Kolonel Franckx heeft de visie van een commissielid onderschreven dat het absoluut uitgesloten is dat medicatie zou worden toegediend om de gedwongen uitwijzing vlotter te laten verlopen. Dit kan enkel maar gebeuren wanneer de betrokken persoon voortdurend medicatie nodig heeft en dit geen beletsel vormt om hem uit te wijzen, of indien hij een medisch probleem krijgt door de gebeurtenissen zelf. Bij de totstandkoming van de wetswijziging in 1996 werd uitdrukkelijk gesteld dat de toediening van medicamenten dient te geschieden door een arts. Dit is de thans bestaande praktijk.

Met betrekking tot het gebruik van dwangmiddelen, heeft kolonel Franckx verwezen naar de richtlijn van 2 juli 1998, waarin de middelen worden opgesomd die mogen toegepast worden, alsmede diegene die niet mogen toegepast worden. Wat dit laatste betreft, gaat het onder meer over het gebruik van het kussen en over het toedienen van kalmerende middelen. Middelen die wél zijn toegelaten, zijn de middelen die ook bij andere opdrachten van de rijkswacht worden toegepast in het kader van administratieve of gerechtelijke politie.

Specifiek inzake het gebruik van boeien, zegt het ontwerp van ministerieel besluit van de minister van Vervoer dat de gebruikte boeien moeten worden goedgekeurd door het bestuur van de Luchtvaart. Voorlopig werkt de rijkswacht enkel met plastic strips, zoals voorheen.

Tevens is artikel 37 van de wet op het politieambt van toepassing, dat stelt dat het gebruik van dwang wettelijk, proportioneel en evenredig moet zijn.

Op de vraag van een commissielid, of er gevallen bekend zijn waarbij deze richtlijn niet correct werd toegepast, heeft kolonel Franckx geantwoord dat hij geen kennis heeft van feiten waarbij de richtlijn van 2 juli 1998 zou zijn overschreden. Vóór deze richtlijn bestonden er echter geen algemene instructies. Na het spijtige voorval van Sémira Adamu werden voorlo-

instructions provisoires ont été données et examinées attentivement par la «Commission-Vermeersch». Ces instructions ont débouché sur la directive susvisée. Le colonel Franckx admet qu'il y a eu quelque rancœur au sein de la gendarmerie en raison de la confusion au sujet du recours à la force. Depuis l'existence de la directive, cette confusion a été éliminée et on a intégré la progressivité dans l'usage de la force. Par conséquent, les gendarmes n'ont plus qu'une compétence d'appréciation dans les limites fixées par la directive. À l'heure actuelle, celle-ci est donc satisfaisante pour les gendarmes.

Le refus du ministre a empêché la commission de se rendre compte par elle-même des conditions de l'escorte et de l'emploi de la force, sans que sa présence soit visible.

J. Situation dans les centres fermés

Lors de son audition devant la commission du 6 octobre 1999, M. Cornil, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, a attiré l'attention de la commission sur l'arbitraire absolu qui se manifeste en ce qui concerne le choix des personnes à détenir. Il n'y a en effet aucune répartition des illégaux en catégories selon un degré de priorité. Il en découle que c'est le fait du hasard qu'un tel se trouve enfermé, tandis qu'un tel autre, qui se trouve dans les mêmes conditions, est libéré lorsqu'une rafle s'opère. L'appréciation de la sélection est trop laissée à l'appréciation de l'Office des étrangers et plus particulièrement au Bureau C (c'est-à-dire le «Bureau Clandestins»).

Dans la mesure où la détention de mineurs d'âge est illégale, elle continue à être préoccupante. Il y a un moyen de concilier la situation illégale avec le respect de la convention internationale sur les droits de l'enfant, en dehors d'une détention de longue durée. La loi prévoit des possibilités de résidence surveillée, ce qui permettrait au ministre de résoudre le problème de certaines familles avec enfants.

La nécessité se fait sentir de former le personnel des centres fermés. Il y a des situations aberrantes, par exemple, à Bruges, où l'on trouve, par le hasard des réformes institutionnelles, 24 chauffeurs et 54 surveillants, mais pas un seul psychologue. Il faut assurer aux détenus un accompagnement social et psychologique.

Par ailleurs, il faut leur assurer une certaine formation, afin qu'ils puissent profiter de ce «socle de savoir» à leur retour, avant de se réinsérer sur place. Ceci, à l'instar de ce qui se passe dans les centres ouverts gérés par la Croix-Rouge.

pige instructies gegeven, die nauwkeurig besproken werden door de zogenaamd «Commissie-Vermeersch» en die resulteerden in voornoemde richtlijn. Er bestond inderdaad enige wrevel binnen de rijkswacht omdat geen duidelijkheid bestond over het gebruik van geweld. Sedert het bestaan van de richtlijn is deze onduidelijkheid weggenomen en is de progressiviteit in het gebruik van de dwangmiddelen ingebouwd. De rijkswachters hebben dan ook slechts een appreciatiebevoegdheid binnen de marges van de richtlijn. Op dit ogenblik voldoet de richtlijn dan ook voor de rijkswachters.

De commissie wilde zelf nagaan in welke omstandigheden een gedwongen uitwijzing onder rijkswachterscorte verloopt, evenwel zonder dat haar aanwezigheid voor de betrokkenen zichtbaar zou zijn. De minister heeft daarvoor echter geen toestemming gegeven.

J. Situatie in de gesloten centra

Tijdens de hoorzitting van 6 oktober 1999 heeft de heer Cornil, adjunct-directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, de commissie erop gewezen dat er op absoluut willekeurige wijze wordt bepaald welke personen worden vastgehouden. De illegalen worden immers niet onderverdeeld in categorieën volgens een voorrangscriterium. Wanneer er massaal illegalen worden opgepakt, is het puur toeval dat de ene persoon wordt opgesloten, terwijl een andere — die in dezelfde omstandigheden verkeert — wordt vrijgelaten. De selectie wordt teveel overgelaten aan het oordeel van de Dienst Vreemdelingenzaken, meer bepaald aan het «Bureau C» (dit is het «Bureau Clandestijnen»).

Het blijvend vasthouden van minderjarigen is bijzonder verontrustend in die mate dat het illegaal is. Er bestaan manieren om, ondanks de illegale status van die minderjarigen, het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind na te leven zonder daarbij over te gaan tot langdurige opsluiting. De wet voorziet in vormen van huisarrest die de minister in staat stellen om het probleem van sommige gezinnen met kinderen op te lossen.

Er is ook duidelijk nood aan een opleiding voor het personeel van de gesloten centra. In Brugge bijvoorbeeld is er ten gevolge van de institutionele hervormingen een absurde toestand ontstaan waarbij er wel 24 chauffeurs en 54 bewakers zijn, maar geen psycholoog. De mensen die worden vastgehouden, moeten sociale en psychologische begeleiding krijgen.

Bovendien moeten zij enige vorming krijgen, waaruit zij bij hun terugkeer voordeel kunnen halen om zich weer te integreren. Een voorbeeld daarvan is wat er gedaan wordt in de open centra van de Rode Kruis.

Il est toutefois inadmissible psychologiquement de laisser des gens en détention sans aucune certitude quant à la fin absolue de celle-ci. Ceci est néfaste pour l'ambiance générale dans les centres fermés.

Plusieurs commissaires ont été sensibles à ces préoccupations. La situation dans les centres fermés peut effectivement être améliorée pour ce qui est tant du logement et de la formation des étrangers que de la durée du séjour et des règles en vigueur dans ces centres. Le droit de visite, pour ne citer qu'un exemple, y est moins bien réglé que dans les prisons. Les personnes en centres fermés ne peuvent recevoir la visite que de la famille au sens strict du terme alors qu'elles auront toutes les peines du monde à démontrer qu'elles ont de la famille ici. Le droit de visite doit être étendu aux personnes n'appartenant pas à la famille.

Certains membres estiment que la détention administrative de mineurs d'âge n'est pas justifiée du point de vue humain.

K. L'admissibilité juridique d'une détention de plus de cinq mois dans un centre fermé

Un membre de la commission attire l'attention sur le problème qui se pose lorsque l'on organise un retour sans opposition, que l'on qualifie trop souvent à tort de « retour volontaire ». Il arrive, dans le cadre de cette procédure, que l'on sorte des personnes d'un centre fermé pour les amener à l'aéroport, qu'on leur demande à cet endroit si elles désirent retourner volontairement et qu'elles répondent par la négative, puis qu'elles soient ramenées dans un centre fermé. L'on remet ainsi le compteur à zéro en ce qui concerne la procédure, ce qui permet aux autorités de se justifier devant la chambre du conseil.

La Cour de cassation a partiellement approuvé cette procédure. L'intervenant estime cependant, en tant qu'ancien membre de la Chambre des représentants ayant pris part au débat sur l'élaboration de la loi « Vande Lanotte » que le but poursuivi n'était pas celui-là. L'on dispose d'un ou de deux mois pour mettre le dossier en ordre, après quoi l'on doit se justifier à intervalles réguliers devant la chambre du conseil. La méthode qui est appliquée actuellement ne respecte pas cette règle. Il serait souhaitable de prendre une initiative législative pour redresser la situation.

M. Smet, responsable de la *task force* pour la politique des étrangers, nie que l'on amène des personnes à l'avion pour les inciter à partir volontairement. Soit l'intéressé rentre volontairement dans son pays, soit il est expulsé par la force — sous escorte ou non.

Het is echter psychologisch onaanvaardbaar die mensen vast te houden zonder hen enig uitsluitel te geven over de duur van hun opsluiting. Dat is nefast voor de algemene sfeer in de gesloten centra.

Verschillende commissieleden hebben deze bekommernissen onderschreven. De toestand in de gesloten centra is inderdaad voor verbetering vatbaar, zowel op het vlak van behuizing en de vorming van de vreemdelingen, als op het vlak van de duur van het verblijf in dergelijke centra en het regime dat er heerst. Meer specifiek het bezoekrecht is daar slechter geregeld dan in de gevangenissen. Enkel familie in de strikte betekenis van het woord kan deze personen bezoeken, terwijl het juist voor hen bijzonder moeilijk zal blijken om aan te tonen dat ze hier familie hebben. Volgens sommige leden van de commissie, moet het bezoekrecht worden uitgebreid tot niet-familieleden.

Sommige leden zijn van oordeel dat de administratieve opsluiting van minderjarigen niet gerechtvaardigd is vanuit menselijk oogpunt.

K. De juridische toelaatbaarheid van een detentie van langer dan 5 maanden in een gesloten centrum

Een lid van de commissie heeft de aandacht gevestigd op een problematiek die voorkomt wanneer er een terugkeer zonder verzet wordt georganiseerd, hetgeen ten onrechte al te vaak als « vrijwillige terugkeer » wordt omschreven. In die procedure gebeurt het dat mensen vanuit een gesloten centrum naar de luchthaven worden gebracht, daar een negatief antwoord geven op de vraag of zij vrijwillig wensen terug te keren, en vervolgens opnieuw naar een gesloten centrum worden gebracht. Op die wijze wordt de teller op nul gezet voor de procedure, zodat de overheid in staat is zich voor de raadkamer te verantwoorden.

Het Hof van Cassatie heeft gedeeltelijk ingestemd met deze procedure. Niettemin is spreker, als voormalig volksvertegenwoordiger betrokken bij het debat over de totstandkoming van de zogenaamde « wet-Vande Lanotte », van oordeel dat zulks niet de bedoeling was. Men heeft één of twee maanden de gelegenheid om het dossier in orde te brengen, en vervolgens dient men zich op geregelde tijdstippen te verantwoorden voor de raadkamer. De methode die thans wordt toegepast, omzeilt deze regel. Een wetgevend initiatief is aangewezen om deze situatie terug recht te trekken.

De heer Smet, hoofd van de *task force* voor het vreemdelingenbeleid, ontkent dat personen naar het vliegtuig worden gebracht, om ze daar aan te sporen tot vrijwillig vertrek. Ofwel keert de betrokkene vrijwillig terug, ofwel wordt hij onder dwang — met of zonder escorte — uitgewezen.

La loi prévoit explicitement un délai maximum de cinq mois pour ce qui est de la détention en centre fermé. Les directives du ministre mentionnent également ce délai maximum. Comme il n'y a plus eu d'expulsions forcées pendant une longue période en raison des circonstances de fait, certains étrangers sont détenus depuis plus de cinq mois dans un centre fermé. L'on a demandé maintenant à l'Office des étrangers d'expulser sous escorte les intéressés dans les cas où la chose est possible. Dans les cas où ce serait impossible, ces personnes seront libérées avec l'ordre de quitter le territoire dans les cinq jours.

L'on espère toutefois pouvoir éviter à l'avenir que des personnes restent enfermées plus de cinq mois dans un centre fermé. Les illégaux sont aussi de plus en plus convaincus qu'il est préférable de partir volontairement que sous la contrainte. Les mentalités ont déjà changé.

M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers, a confirmé ces explications. Le ministre de l'Intérieur a donné récemment l'instruction d'appliquer strictement la loi en ce qui concerne les détentions, qui ne peuvent plus dépasser une période de 5 mois.

M. Smet, responsable de la *task force* pour la politique des étrangers, a précisé que le but n'était pas de procéder à des simulacres d'expulsion comme l'a suggéré un membre.

M. Schewebach a fait observer que de précédents ministres ont demandé à l'Office des étrangers de faire des essais d'éloignement — pas des simulacres — qui peuvent déjà être arrêtés dans le centre fermé, dans le véhicule de transfert ou à l'aéroport. À tout moment, il y a donc possibilité d'arrêter les choses.

L. Responsabilité des compagnies aériennes

Le 24 novembre 1999, la commission a eu, lors d'une visite au détachement de sécurité de l'aéroport national, un échange de vues sur les éloignements avec des représentants de l'Administration de l'aéronautique, de la Belgian Cockpit Association, du détachement de sécurité de l'aéroport national de la gendarmerie et de la Sabena.

Le colonel Franckx, chef du détachement de sécurité de la gendarmerie de l'aéroport national a attiré l'attention sur le fait que, dans le cadre de la politique d'expulsion, on travaille de plus en plus avec des partenaires extérieurs. Les agents chargés de l'immigration accompagnent parfois les étrangers jusque dans leur pays d'origine. On envisage d'organiser des

De wet vermeldt duidelijk de maximumtermijn van 5 maanden voor opsluiting in een gesloten centrum; ook de richtlijnen van de minister vermelden deze maximumtermijn. De feitelijke toestand, die ervoor heeft gezorgd dat er geruime tijd geen gedwongen uitwijzingen meer hebben plaatsgevonden, heeft er evenwel voor gezorgd dat een aantal vreemdelingen reeds langer dan 5 maanden in een dergelijke gesloten instelling zitten. Aan de Dienst Vreemdelingenzaken werd nu gevraagd om, wanneer dit mogelijk is, de betrokkenen te verwijderen onder escorte. Indien zulks niet mogelijk zou blijken, worden deze personen vrijgelaten met een bevel tot verlating van het grondgebied binnen de vijf dagen.

In de toekomst hoopt men evenwel te verhinderen dat personen langer dan vijf maanden opgesloten blijven in een gesloten centrum. Meer en meer groeit ook de overtuiging bij de illegalen dat het beter is om te vertrekken zonder dwang dan mét. De mentaliteit is nu reeds veranderd.

De heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst vreemdelingenzaken, heeft dit bevestigd. Wat de detentie betreft, heeft de minister van Binnenlandse Zaken onlangs instructies gegeven om de wet strikt toe te passen: de opsluiting mag voortaan niet langer dan 5 maanden duren.

De heer Smet, verantwoordelijke van de *task force* inzake het vreemdelingenbeleid, heeft gepreciseerd dat het niet de bedoeling is om te werken met nabootsingen van uitwijzingen, zoals een lid heeft gesuggereerd.

De heer Schewebach heeft opgemerkt dat voorgaande ministers de Dienst Vreemdelingenzaken gevraagd hebben om proefverwijderingen uit te voeren — geen simulaties — die stopgezet kunnen worden in het gesloten centrum, in het voertuig dat wordt gebruikt voor de overbrenging, of op de luchthaven. De verwijdering kan dus op ieder moment worden stopgezet.

L. Verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen

Op 24 november 1999 heeft de commissie tijdens een bezoek aan het veiligheidsdetachement van de nationale luchthaven over de uitwijzingen van gedachte gewisseld met vertegenwoordigers van het Bestuur der luchtvaart, de Belgian Cockpit Association, het veiligheidsdetachement van de nationale luchthaven van de Rijkswacht en Sabena.

Kolonel Franckx, hoofd van het veiligheidsdetachement van de Rijkswacht op de nationale luchthaven, heeft de aandacht gevestigd op het feit dat er bij het uitwijzingsbeleid meer en meer wordt gewerkt met externe partners. Immigratieambtenaren vergezellen soms de vreemdelingen tot in het land van oorsprong. Er wordt gedacht aan het organiseren van

vols au moyen de petits avions d'affaires. Le détachement a conclu des protocoles avec la Sabena ainsi qu'avec l'Office des étrangers et une concertation tripartite a lieu tous les mois avec ces instances.

Un dossier d'accompagnement est créé pour chaque personne expulsée. Le système du «*Last Minute Boarding*» (LMB) a été remplacé par le «*preboarding*», qui consiste à faire monter à bord en premier, et non plus en dernier, la personne qui doit être rapatriée. Cette méthode permet au commandant de bord d'évaluer la situation. En outre, on trouve dans certains avions des «*jump seats*», qui peuvent être utilisés pour installer la personne en question. Les passagers sont également informés de la situation. Lors de chaque expulsion sous escorte, une coordination est prévue avec Sabena Security, de manière à obtenir un consensus à bord de l'avion.

Le projet d'arrêté ministériel de la ministre des Transports ne laisse planer aucun doute sur les responsabilités précises de chacun. La gendarmerie amène l'étranger à bord. Une fois que ce dernier a embarqué, le commandant de bord est le seul responsable. Dans la pratique, on organise une concertation préalable entre le commandant de bord, le chef de l'équipe qui accompagne les étrangers et, le cas échéant, le chef d'équipage de l'avion. Lors de cette concertation, on discute de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas, par exemple les menottes, l'utilisation des «*jump seats*», etc. Le commandant de bord peut décider que l'étranger faisant l'objet de la mesure d'éloignement restera menotté jusqu'après le décollage ou lui enlever les menottes immédiatement. Il peut également décider de s'opposer à l'éloignement.

Le projet d'arrêté ministériel évoque en outre un document dans lequel le service de sécurité évalue la personne à éloigner sur le plan de l'agressivité, etc. Le commandant de bord signe ce document.

M. Van den Bossche (Belgian Cockpit Association) a souligné que la Convention de Tokyo consacre en droit international l'autorité du commandant de bord d'un avion. Les pilotes sont prêts à collaborer pour aider à résoudre le problème des rapatriements. Le compromis qu'ils ont accepté dans le cadre de l'accord conclu avec la ministre des Transports est toutefois basé sur la bonne volonté des personnes à rapatrier.

La Belgian Cockpit Association formule deux objections à l'encontre de la nouvelle procédure. Auparavant, le commandant de bord était certes informé du rapatriement imminent, mais l'intéressé n'était amené à bord qu'au tout dernier moment, après l'embarquement de tous les autres passagers. De ce fait, le commandant de bord pouvait difficilement évaluer la situation et il était plutôt enclin à refuser le

vluchten met kleine privé-jets. Met Sabena, evenals met de dienst vreemdelingenzaken, werden protocoles gesloten en vindt een maandelijks «driehoeksoverleg» plaats.

Per persoon die verwijderd wordt, wordt een begeleidingsdossier aangemaakt. Het systeem van de «Last Minute Boarding» (LMB) wordt vervangen door «preboarding», waarbij de te repatriëren persoon eerst, in plaats van laatst, wordt toegelaten aan boord. Dit laat de boordcommandant toe de toestand te evalueren. Bovendien zijn in sommige vliegtuigen een aantal «jump seats» ter beschikking, die kunnen worden gebruikt om de persoon te laten plaatsnemen. Ook de passagiers worden ingelicht over de toestand. Bij elke verwijdering met escorte, wordt een coördinatie voorzien met Sabena Security, zodat op het vliegtuig een consensus heerst.

Het ontwerp van ministerieel besluit van de minister van Vervoer laat niet de minste twijfel bestaan over de precieze verantwoordelijkheden. De Rijkswacht brengt de vreemdeling aan boord. Eenmaal aan boord, is de boordcommandant alleen verantwoordelijk. In de praktijk wordt voorafgaand overleg gepleegd tussen de boordcommandant, het hoofd van het team dat de vreemdelingen heeft overgebracht en, desgevallend, met het hoofd van de bemanning van het vliegtuig. Er wordt besproken wat al dan niet wordt toegelaten, zoals bijvoorbeeld het boeien, het gebruik van de zogenaamde «jump seat», enz. De boordcommandant kan beslissen de boeien aan te laten tot na het opstijgen, of vragen ze onmiddellijk te verwijderen. Hij kan tevens besluiten de verwijdering af te breken.

Het ontwerp van ministerieel besluit spreekt bovendien over een document, waarin de veiligheidsdiensten de persoon die moet verwijderd worden appreciëren op het vlak van agressiviteit en dergelijke. De boordcommandant ondertekent dit document.

De heer Van den Bossche (Belgian Cockpit Association) heeft de aandacht gevestigd op het feit dat in de Conventie van Tokyo de autoriteit van de gezagvoerder van een vliegtuig aan boord ook internationaalrechtelijk is vastgelegd. Om het probleem van repatrieringen te helpen oplossen zijn de piloten bereid mee te werken. Het compromis dat zij aanvaard hebben in het akkoord dat werd afgesloten met de minister van Vervoer, is echter gebaseerd op de goodwill van de te repatriëren persoon.

Vanuit de Belgian Cockpit Association worden twee bedenkingen gemaakt bij de nieuwe procedure. Vroeger werd de gezagvoerder weliswaar ingelicht over een op til zijnde repatriëring, maar de persoon werd pas op het allerlaatste moment aan boord gebracht, na inscheping van al de andere passagiers. Daardoor kon de gezagvoerder de situatie moeilijk inschatten en was hij veeleer weigerachtig om de

rapatriement. La nouvelle procédure apporte sans doute une amélioration à cet égard.

Mais en second lieu, la BCA estime qu'un vol de ligne ordinaire n'est pas le moyen approprié pour rapatrier des personnes contre leur gré.

M. Nicolai, représentant de Sabena, a exprimé sa crainte que la nouvelle procédure n'apporte pas la solution espérée et ne permette pas d'augmenter le nombre de rapatriements. À son avis, la seule solution est l'organisation de rapatriements collectifs en concertation avec les autorités locales.

M. Duerinck (Administration de l'Aéronautique) a précisé que l'administration de l'Aéronautique est chargée du contrôle de la sécurité des aéroports. Conformément aux accords bilatéraux relatifs à l'aviation, l'Administration de l'Aéronautique procède régulièrement à une évaluation de la sécurité des aéroports de destination. Si dans un pays donné, on embarque régulièrement des passagers non munis de documents valables, il y a non seulement un problème d'immigration illégale, mais aussi un problème général de sécurité.

C'est pourquoi l'Administration de l'Aéronautique est favorable à une concertation sur le problème avec la gendarmerie. Actuellement, deux services nationaux différents sont présents à l'étranger sans qu'il y ait concertation entre eux. Il a plusieurs possibilités pour améliorer la coopération entre les différents services publics belges :

— concertation et échange d'informations entre les services;

— approche commune des problèmes de sécurité dans les aéroports étrangers par l'intégration des agents de l'immigration dans les programmes de sécurité;

— fourniture d'une assistance technique et d'une formation aux pays concernés.

L'Administration de l'Aéronautique juge souhaitable que le ministre de l'Intérieur et la ministre des Transports créent un organe de coordination chargé de dresser l'inventaire de tous les problèmes et de mettre au point une forme de collaboration. M. Duerinckx souligne d'ailleurs que la ministre des Transports a demandé à plusieurs reprises d'être associée aux discussions relatives aux protocoles.

Les différentes administrations aéronautiques européennes se réunissent tous les six mois pour échanger des informations. À chaque fois, la Belgique ne dispose que de données partielles.

Un membre demande si l'on revend les billets des personnes arrêtées en Belgique sans papiers valables alors qu'elles sont seulement en transit. M. Lesceux,

repatriëring te laten doorgaan. De nieuwe procedure brengt hierin een verbetering.

In de tweede plaats meent de BCA echter dat een gewone lijnvlucht niet het geschikte middel is om mensen tegen hun wil te repatriëren.

De heer Nicolai, vertegenwoordiger van Sabena, heeft de vrees te kennen gegeven dat de nieuwe procedure niet de verwachte oplossing zal bieden en het aantal repatriëringen niet zal doen stijgen. Naar zijn mening is de enige oplossing het organiseren van collectieve repatriëringen in overleg met de plaatselijke overheid.

De heer Duerinckx (Bestuur der Luchtvaart) heeft uitgelegd dat het Bestuur van de Luchtvaart belast is met het toezicht op de veiligheid van de luchthavens. Op grond van bilaterale luchtvaartakkoorden maakt het Bestuur der luchtvaart regelmatig een veiligheids-evaluatie van de luchthavens van bestemming. Als vanuit een bepaald land regelmatig passagiers aan boord komen zonder geldige documenten, rijst niet alleen een probleem van illegale immigratie maar wijst dit ook op een algemeen veiligheidsprobleem.

Het Bestuur der Luchtvaart pleit dan ook voor een overleg met de rijkswacht in verband met deze problematiek. Nu bevinden zich twee onderscheiden Belgische diensten in vreemde luchthavens zonder dat deze met elkaar overleggen. Om de samenwerking te verbeteren tussen de verschillende Belgische overheidsdiensten staan verschillende mogelijkheden open :

— overleg tussen de diensten en informatie-uitwisseling;

— gezamenlijke aanpak van veiligheidsproblemen in buitenlandse luchthavens door inschakeling van de immigratieambtenaren in de beveiligingsprogramma's;

— het verlenen van technische assistentie en opleiding in die landen.

Het Bestuur der Luchtvaart is van oordeel dat het aangewezen is om een coördinatieorgaan op te richten door de ministers van Binnenlandse Zaken en Vervoer, dat wordt belast met het opstellen van een inventaris van alle problemen en het op punt stellen van een samenwerking. Hij wijst er trouwens op dat de minister van Verkeer verschillende keren heeft gevraagd om bij de bespreking van de protocollen betrokken te worden.

Om de zes maanden is er een vergadering van de verschillende Europese luchtvaartautoriteiten waarbij gegevens worden uitgewisseld. België beschikt telkens slechts over gedeeltelijke gegevens.

Op de vraag van een lid, of het ticket van de personen die zonder geldige papieren worden aangehouden in België terwijl ze slechts in transit zijn, opnieuw

de la Sabena, répond par la négative. On n'a pas assez de temps avant le départ du vol pour revendre ce billet. L'appareil décolle tout simplement avec un passager en moins. M. Lesceux a lui aussi souligné les difficultés concrètes auxquelles les compagnies aériennes et les pilotes sont confrontés en cas de rapatriement. Il est même arrivé que des membres d'ONG ou de groupes d'action achètent des billets pour pouvoir faire du raffut à bord de l'avion en vue d'empêcher un rapatriement.

M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers, a ajouté que les autorités belges ne peuvent pas autoriser les personnes qui sont entrées sur le territoire belge de façon illégale à continuer leur voyage vers un autre pays pour lequel elles sont déjà en possession d'un ticket valable. Les services d'immigration des autres pays les renverront à Bruxelles national puisque c'est l'aéroport de provenance. À ce moment-là, elles se trouvent de nouveau entre les mains des autorités belges. C'est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'un pays-Schengen.

La majorité des commissaires s'inquiètent du cadre juridique dans lequel les officiers de l'immigration remplissent leurs missions, surtout en cas de refus de personnes auxquelles on interdit l'accès à l'avion.

wordt verkocht, heeft de heer Lesceux van Sabena geantwoord dat zulks niet het geval is. Er is niet voldoende tijd voor het vertrek van de vlucht om dit ticket nog te verkopen. Het toestel vertrekt dan gewoon met een passagier minder. Ook hij heeft op de concrete moeilijkheden gewezen waarmee de luchtvaartmaatschappijen en de piloten worden geconfronteerd bij de repatriëring. Het is zelfs gebeurd dat leden van NGO's of actiegroepen tickets kochten zodat zij aan boord heibel konden maken om een repatriëring te beletten.

De heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken, heeft hieraan toegevoegd dat de Belgische overheid aan personen die op illegale wijze op Belgisch grondgebied zijn gekomen, geen toestemming kan geven om hun reis voort te zetten naar een ander land waarvoor zij reeds een geldig ticket in hun bezit hebben. De immigratiediensten van andere landen zullen die passagiers terugsturen naar Brussel, aangezien dat de luchthaven van herkomst is. Dan vallen die mensen weer onder de bevoegdheid van de Belgische overheid. Dit geldt nog duidelijker wanneer het om een Schengen-land gaat.

De meerderheid van de commissieleden is verontrust over het juridische kader binnen hetwelke de immigratieofficieren hun opdrachten vervullen, vooral waar het gaat om de weigering van personen aan wie men de toegang tot het vliegtuig ontzegt.

5. Catégories spécifiques

5.1. Femmes

Lors de l'établissement du rapport n° 1-768/1, la commission, relayée en cela par le Sénat tout entier (voir vote des recommandations en séance plénière du 16 juillet 1998, *Annales* 1-211, p. 6151) avait demandé au ministre de porter une attention particulière aux femmes demanderesse d'asile, surtout vu sous l'angle du «genre».

Durant toute la procédure d'asile, et surtout lors des interrogatoires, la femme-demanderesse d'asile mérite un traitement particulier (interrogation par une femme, acceptation du critère de poursuites sur base du «genre» pour l'octroi du droit d'asile, etc.). Ces prérogatives devraient être accordées aux femmes aux 3 échelons (OE, CGRA et CPRR).

Il demeure incertain que tout a été accompli en cette matière. Certes, l'amélioration de la qualité des agents et la féminisation du cadre de ces trois organismes permettent aujourd'hui de se conformer à ces recommandations, mais il faudrait que cela se traduise en des textes réglementaires clairs au niveau des services (arrêtés ministériels, notes de service).

Au niveau de l'acceptation du motif de discrimination sur base du «genre», le CGRA a adopté une attitude positive (voir son rapport annuel 1997, p. 79).

Mais à défaut de décisions publiées, il est impossible de savoir s'il s'agit là d'une attitude systématique ou ponctuelle.

Depuis le rapport d'évaluation du Sénat ci-dessus référencé, le sort des femmes dans l'immigration s'est toutefois fortement détérioré.

L'attention est portée surtout vers de nouvelles formes d'esclavagisme, qui font que la femme n'est pas seulement exploitée dans son pays d'origine, mais continue à l'être dans nos pays européens par le fait de la traite des êtres humains.

Les auditions des responsables du BCR de la gendarmerie et du magistrat national, M. Brammertz, ont révélé que ce trafic existe sur une large échelle, et prend des formes multiples, dont l'exploitation des femmes dans les réseaux de prostitution n'est qu'une facette.

Dans ce contexte très organisé, certaines maffias d'origines diverses (pays de l'Europe centrale et de l'Est, Chine et Nigeria principalement), organisent des immigrations avec un «service intégré», c'est-à-dire qu'elles recrutent les femmes sur place, qu'elles organisent les voyages, qu'elles fournissent des faux

5. Bijzondere categorieën

5.1. Vrouwen

Tijdens de redactie van verslag nr. 1-768/1 heeft de commissie, daarin gevolgd door de hele Senaat (zie stemming over de aanbevelingen in de plenaire vergadering van 16 juli 1998, *Handelingen* 1-211, blz. 6151), de minister gevraagd om bijzondere aandacht te besteden aan de vrouwelijke asielzoekers, vooral vanuit «gender»-perspectief.

Vrouwelijke asielzoekers verdienen een bijzondere behandeling tijdens de hele asielprocedure en vooral tijdens de ondervragingen (ondervraging door een vrouw, aanvaarding van op «gender» gebaseerde vervolging als criterium bij het toekennen van het asielrecht, enz.). De vrouwen moeten deze voorrechten op drie niveaus genieten (Dienst vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen).

Het is niet zeker dat op dit vlak alles reeds is bereikt. Weliswaar zijn de personeelsleden beter voorbereid en zijn in de drie organen meer vrouwen aanwezig zodat de aanbevelingen thans worden nageleefd, maar er moet nog worden gewerkt aan duidelijke regelgeving voor de diensten (ministeriële besluiten, dienstnota's).

Het CGVS staat positief tegenover het aanvaarden van «gender» als motief voor discriminatie (zie zijn jaarverslag 1997, blz. 79).

Zonder gepubliceerde beslissingen kan echter niet worden uitgemaakt of het hier gaat om een systematische of om een eenmalige houding.

Sinds de Senaat het hierboven genoemde evaluatieverslag heeft opgesteld, is het lot van de vrouwen in het immigratievraagstuk echter sterk achteruitgegaan.

De aandacht wordt vooral gevestigd op nieuwe vormen van slavernij, waardoor de vrouw niet alleen in haar land van herkomst wordt uitgebuit, maar door de mensenhandel ook in onze Europese landen.

De hoorzittingen met de verantwoordelijken van het CBO van de rijkswacht en met de heer Brammertz, nationaal magistraat, hebben aangetoond dat deze handel op grote schaal bestaat en vele vormen aanneemt, waarvan de uitbuiting van vrouwen in de prostitutienetwerken er slechts een is.

In deze zeer georganiseerde context zorgen maffiabanden van verschillende herkomst (vooral Centraal- en Oost-Europese landen, China en Nigeria) voor immigratie via een «geïntegreerde dienst», dat wil zeggen dat ze de vrouwen ter plaatse rekruteren, de reizen organiseren, zorgen voor valse documenten en

papiers et qu'elles donnent des instructions à certaines pour l'introduction d'une demande d'asile politique.

Mis à part une analyse sommaire tirée des constatations très éparses contenues dans un rapport de la BSR de Bruxelles sur le proxénétisme albanais, les interlocuteurs de la gendarmerie et le magistrat national auditionnés se disent assez démunis face à ce nouveau phénomène, vu la parcellisation et le caractère international des filières. Il est dès lors très difficile de remonter jusqu'à la tête des réseaux. Seuls quelques passeurs ont pu être démasqués et jugés jusqu'à présent. (Voir rapport annuel 1998 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, sur la lutte contre la traite des êtres humains.)

Vu l'ampleur du phénomène, la commission a estimé nécessaire de constituer une sous-commission sur la traite des êtres humains et la prostitution.

À ce même sujet, le gouvernement a remis à la Chambre des représentants le rapport pour l'année 1998 sur la lutte contre la traite des êtres humains (voir doc. Chambre, n° 50-310/001). Sous la rubrique de la prostitution exercée par des étrangères en situation illégale (p. 13), rien de bien précis n'est signalé, sauf qu'il est pris soin d'incarcérer et d'expulser si possible les prostituées sans titre valable de séjour.

Le fait que la politique vis-à-vis des spécificités des femmes-demanderessees d'asile ait été si peu ambitieuse jusqu'en 1998 (année des derniers rapports) confirme en tout cas que la situation s'est complètement transformée depuis peu et a pris des formes vraiment inquiétantes à l'aube du nouveau millénaire.

L'on ne peut par ailleurs pas éviter de poser la question de savoir pourquoi le gouvernement et ses services aient été si peu prévoyants, alors que des phénomènes comme la chute du mur de Berlin avaient déjà commencé à se faire sentir très vite, au niveau de la criminalité, entre autres dans le milieu de la prostitution.

5.2. Les étudiants

Les étudiants ont fait l'objet d'une attention particulière dans le rapport du Sénat n° 1-768/1.

La caractéristique la plus évidente de cette catégorie d'étrangers est que leur présence sur le territoire belge est limitée à la durée des études. Cela pose problème dans le chef de ceux qui se voient tentés après leurs études, par le marché de l'emploi en Belgique.

Du point de vue strict de l'octroi du visa pour étudiants, l'on peut concevoir le retour immédiat de l'étudiant, une fois son cours terminé. L'argument

daarna aan sommigen onder hen richtlijnen geven om politiek asiel aan te vragen.

Behoudens een beknopte analyse van de zeer losse vaststellingen uit het verslag van de Brusselse BOB over de Albanese pooiers, gaven de gesprekspartners van de rijkswacht en de nationaal magistraat tijdens hun hoorzitting aan dat ze tamelijk machteloos staan tegenover dit nieuwe fenomeen, vooral ook gezien de versnippering en de internationale aard van de netwerken. Daarom is het heel moeilijk om de leiders van de netwerken te vatten. Tot nog toe zijn alleen een aantal mensensmokkelaars ontmaskerd en berecht (zie jaarverslag 1998 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding over de bestrijding van de mensenhandel).

Gezien de omvang van het fenomeen achtte de commissie het nodig om een subcommissie in te stellen voor de mensenhandel en de prostitutie.

De regering heeft over hetzelfde onderwerp in de Kamer van volksvertegenwoordigers het verslag ingediend over het jaar 1998 inzake de bestijding van de mensenhandel (stuk Kamer nr. 50-310/001). Het onderdeel over illegalen die actief zijn in het prostitutiemilieu (blz. 13) bevat weinig precieze informatie, behalve dat men tracht prostituees zonder geldige verblijfsvergunning vast te houden en zo snel mogelijk uit te wijzen.

Het feit dat in de beleidsvoering tot 1998 (het jaar van de laatste verslagen) zo weinig aandacht is geschonken aan de specifieke noden van vrouwelijke asielzoekers bevestigt hoe dan ook dat de situatie sinds kort volledig veranderd is en bij de aanvang van het nieuwe millennium ronduit onrustwekkend kan worden genoemd.

Men moet zich overigens afvragen waarom de regering en haar diensten niet meer vooruitziendheid aan de dag hebben gelegd, aangezien de invloed van gebeurtenissen zoals de val van de Berlijnse muur op de criminaliteit en onder andere op het prostitutiemilieu heel snel voelbaar werd.

5.2. Studenten

In het Senaatsverslag nr. 1-768/1 is al bijzondere aandacht besteed aan de studenten.

Het meest evidente kenmerk van deze categorie vreemdelingen is dat hun aanwezigheid op het Belgisch grondgebied beperkt is tot de duur van hun studie. Dat zorgt voor problemen voor degenen die zich na hun studie aangetrokken voelen tot de Belgische arbeidsmarkt.

Als men de afgifte van visa aan studenten op zich beschouwt, lijkt het aanvaardbaar dat de student na afloop van zijn studie onmiddellijk terugkeert. Het

employé en premier lieu est la prévisibilité de la fin du délai. D'autres invoquent la moralité qui amène à considérer que si un étudiant se fait payer ses études par un pays hôte, il est normal qu'il réintègre son pays après ses études pour rentabiliser sur place l'investissement consenti en sa personne. Ce dernier argument ne vaut évidemment que pour les boursiers.

Dans un cas comme dans l'autre, il arrive parfois que l'étudiant ait fondé une famille avant ou après son arrivée. Dans ce cas-là, la famille, et notamment l'épouse, est considérée, du point de vue du droit de séjour, comme «l'annexe» de l'étudiant.

Ceci pose problème pour certaines femmes qui se font chanter en cas de mésentente familiale: soit elles restent avec leur mari envers et contre tout, soit elles le quittent, mais dans ce cas elles tombent d'office dans l'illégalité. Ce dernier pas amène la plupart d'entre elles de rester dans la clandestinité, soit parce qu'elles n'ont pas le droit au retour selon les coutumes africaines, ni d'ailleurs les moyens pour se payer un billet d'avion pour le retour, soit parce qu'elles n'ont pas envie de quitter la relative richesse qu'elles trouvent en Belgique, ni les amis qu'elles se sont faits ici entre-temps.

Mme Ndiaye, directeur général de l'OIM, a souligné lors de son audition qu'on ne saurait pas éviter ce dernier réflexe, que ce soit dans le chef de l'épouse ou dans celui de l'étudiant lui-même qui a fini ses études, et qui, de ce fait, tombe lui-même dans l'illégalité.

Son diplôme ne lui offre souvent aucune perspective dans son pays, de sorte qu'il préfère la «richesse» toute relative en Belgique à la misère en Afrique. En somme, il est devenu un réfugié économique.

Cela ne saurait, selon Mme Ndiaye, dissuader les pays riches de continuer à investir dans la formation des jeunes venus des pays pauvres, parce que dans les cas où l'opération réussit, c'est-à-dire, dans les cas où le jeune diplômé s'installe dans son pays d'origine, il se crée d'office un lien économique avec le pays où il a effectué ses études, parce qu'il s'approvisionnera en matériel auprès des firmes qu'il connaît. C'est ainsi que les médecins achètent des médicaments et des instruments au pays où ils ont étudié.

Une autre conclusion, résultant entre autres de l'exposé du professeur Poulain, est qu'il faut prévoir non seulement un séjour unique pour les études, mais également un retour pour des formes de formation continuée. Cet espoir de pouvoir revenir à intervalles réguliers, donnera moins l'impression au diplômé d'être coupé définitivement de son «pays phare».

belangrijkste argument daarbij is dat het einde van de termijn voorzienbaar is. Anderen schuiven het morele principe naar voor dat een student wiens studie door een gastland bekostigd wordt na afloop daarvan uiteraard naar zijn land moet terugkeren om de investering in zijn persoon te doen renderen. Dat laatste argument gaat natuurlijk alleen op voor beursstudenten.

In beide gevallen komt het voor dat de student vóór of na zijn aankomst een gezin sticht. Wat het recht op verblijf betreft, wordt zijn gezin en met name zijn echtgenote beschouwd als een «aanhangel» van de student.

Dat kan ertoe leiden dat sommige vrouwen bij gezinstwisten gehanteerd worden: ofwel blijven ze ondanks alles bij hun man, ofwel verlaten ze hem en vervallen daardoor in de illegaliteit. Deze laatste stap zorgt ervoor dat de meesten onder hen hier als illegalen blijven leven, hetzij omdat ze volgens de Afrikaanse gewoonten geen recht hebben om terug te keren en overigens ook niet de middelen om een vliegticket te kopen, hetzij omdat ze de relatieve rijkdom en hun vrienden in België niet willen achterlaten.

Mevrouw Ndiaye, directeur-generaal van de Internationale Organisatie voor migratie, heeft tijdens haar hoorzitting benadrukt dat men laatstgenoemde reactie niet kan voorkomen van de kant van een echtgenote of van een student die zijn studie beëindigd heeft en daardoor zelf een illegaal wordt.

Vaak biedt zijn diploma hem in zijn thuisland geen enkel vooruitzicht, zodat hij de zeer relatieve rijkdom in België verkiest boven de ellende in Afrika. Hij is met andere woorden een economische vluchteling geworden.

Volgens mevrouw Ndiaye mag dat de rijke landen er niet van weerhouden om te blijven investeren in de opleiding van jongeren uit arme landen. Wanneer de operatie lukt — dat wil zeggen wanneer de jonge gediplomeerde zich in zijn land van herkomst vestigt — ontstaat er immers automatisch een economische band met het land waar hij gestudeerd heeft, omdat hij alle materiaal zal bestellen bij de firma's die hij kent. Artsen zullen bijvoorbeeld medicijnen en instrumenten kopen in het land waar ze gestudeerd hebben.

Een ander besluit, dat onder andere wordt getrokken uit de uiteenzetting van professor Poulain, is dat men niet alleen rekening moet houden met een eenmalig verblijf voor de studie, maar ook met een terugkeer voor alle vormen van nascholing. Het vooruitzicht om geregeld te kunnen terugkomen, zal de gediplomeerde minder de indruk geven dat hij voor goed is afgesloten van zijn «buitenlandse thuishaven».

5.3. Les mineurs d'âge

Depuis longtemps, l'accueil des mineurs d'âge a posé problème en matière de politique d'immigration. Qu'il s'agisse de demandeurs d'asile ou de «simples» illégaux, ils méritent un traitement particulier en vertu de nombreux textes nationaux et internationaux. Parmi ces derniers, le rapport n° 1-768/1 mentionnait déjà les recommandations du HCNUR et, en les faisant siennes, la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives les intégrait dans les recommandations qu'elle adressait elle-même au gouvernement (voir ce rapport, p. 380). Ce sont surtout les mineurs non accompagnés qui posent problème dans la pratique journalière des services d'immigration.

Le premier problème qui se pose à l'arrivée ou la découverte de personnes se déclarant mineurs d'âge, est de savoir s'ils sont vraiment âgés de moins de 16 ans. Cela se fait par l'examen osseux des poignets. La technique est fiable dans la plus grande partie des cas, mais il y a des cas-limite peu clairs.

Suit alors le problème de la détention, s'il s'avère qu'il s'agit bien de mineurs. Accompagnés ou non, ces derniers sont souvent, du moins dans un premier stade, gardés en centre fermé. Le ministre actuel a encore répété ce que ses prédécesseurs avaient dit, c'est-à-dire qu'il préférerait les garder en lieu sûr pour les protéger contre les menaces venant de l'extérieur (proxénètes, trafiquants de toutes sortes) en attendant qu'on retrouve des alliés, pour les renvoyer, ou qu'on leur trouve un centre spécialisé pour les héberger à moyen terme, et au minimum jusqu'à leur majorité.

Les communautés étant seules compétentes pour l'organisation de pareils «placements», le ministre de l'Intérieur dépend d'elles pour y envoyer des enfants. La Communauté flamande a été précurseur en ouvrant un centre spécialisé pour mineurs étrangers (illégaux ou en instance d'asile) à Alost. Par ailleurs, les maisons d'accueil classiques peuvent également accueillir ces enfants, mais uniquement dans la mesure de leur capacité en nombre de places disponibles.

Dans leur note conjointe du 3 octobre 1998 au Conseil des ministres, le ministre Van den Bossche et le secrétaire d'État à l'Intégration sociale, M. Peeters, s'étaient engagés formellement sur différents points (voir Rapport d'évaluation de la loi sur les étrangers n° 1-768/4, pp. 33-34) en faveur des mineurs étrangers.

Cette note renvoyait à des démarches déjà entreprises pour aboutir à une définition des notions «mineurs d'âge» et «mineurs d'âge non accompagnés». En plus, une réglementation pour la tutelle spécifique des mineurs non accompagnés d'origine étrangère fut annoncée, en collaboration avec le mi-

5.3. Minderjarigen

Binnen het immigratiebeleid vormt de opvang van minderjarigen al langere tijd een probleem. Of het nu gaat om asielzoekers of «gewone» illegalen, er wordt in vele nationale en internationale documenten op gewezen dat zij een speciale behandeling dienen te krijgen. Op nationaal niveau kwamen in het verslag nr. 1-768/1 reeds de aanbevelingen van het UNHCR voor. De commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden heeft deze opgenomen in de aanbevelingen die ze zelf aan de regering heeft gedaan (zie in hetzelfde verslag, blz. 380). Vooral de niet-begeleide minderjarigen zorgen voor problemen in de dagelijkse werking van de immigratiediensten.

Het eerste probleem dat zich voordoet bij de aankomst of de ontdekking van personen die beweren minderjarig te zijn, is vast te stellen of ze inderdaad minder dan 16 jaar oud zijn. Dat kan door middel van een onderzoek van de polsbeenderen. Deze techniek is in de meeste gevallen betrouwbaar, maar er zijn twijfelgevallen.

Dan volgt, indien het werkelijk om minderjarigen gaat, het probleem van de detentie. Begeleid of niet, zij worden in een eerste fase vaak naar een gesloten centrum gebracht. De huidige minister heeft herhaald wat zijn voorgangers reeds zeiden, namelijk dat het verkieslijk is ze op een veilige plaats onder te brengen om ze te beschermen tegen dreigingen van buitenaf (pooiers, allerhande handelaars) tot men verwanten kan opsporen of tot men ze kan overbrengen naar een gespecialiseerd centrum voor een langere tijd en ten minste tot hun meerderjarigheid.

Aangezien alleen de gemeenschappen verantwoordelijk zijn voor het organiseren van dergelijke «plaatsing», is de minister op dit vlak afhankelijk van de gemeenschappen. De Vlaamse Gemeenschap heeft hier baanbrekend werk verricht door in Aalst een bijzonder centrum te openen voor minderjarige vreemdelingen (illegalen of asielzoekers wier aanvraag in behandeling is). De klassieke tehuizen kunnen deze kinderen ook opvangen, maar beschikken slechts over een beperkte capaciteit.

In hun gezamenlijke nota aan de Ministerraad van 3 oktober 1998, hebben minister Van den Bossche en de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, de heer Peeters formeel beloftes gedaan met betrekking tot verschillende punten in verband met minderjarige vreemdelingen (zie de evaluatie van de vreemdelingenwet, stuk Senaat, nr. 1-768/4, blz. 33-34).

Deze nota verwijst naar de stappen die reeds ondernomen zijn om tot een definitie van het begrip «minderjarige» en «niet-begeleide minderjarige» te komen. Er wordt ook een regeling aangekondigd voor de bijzondere voogdij voor niet-begeleide minderjarigen van vreemde nationaliteit, die zal

nistre de la Justice. Enfin, une série de mesures ponctuelles, annonciatrices d'une réglementation générale, furent promises, comme l'instauration d'une centralisation des mesures de suivi par un seul responsable, et l'établissement de fiches uniformisées devant permettre d'effectuer un contrôle homogène des mineurs.

En outre, cette note contenait une promesse formelle de traduction des recommandations du HCNUR dans des textes réglementaires, de faire tout pour que l'accueil soit amélioré, en établissant des accords de coopération État/communautés, et enfin de limiter le séjour dans les centres à un strict minimum.

Hormis l'ouverture d'un centre spécialisé à Alost (voir *supra*), il ne semble pas y avoir eu beaucoup de réalisations des points annoncés. La note du 1^{er} octobre 1999 du nouveau ministre de l'Intérieur au gouvernement n'en parle en tout cas que très indirectement.

Le problème est loin d'être résolu, ainsi qu'en témoignent les interventions de différents côtés, qui se disent toutes inquiètes.

Nous n'en prenons comme exemple que le Rapport et les Recommandations du 15 décembre 1999 édités par le groupe de travail relatif à la détention de mineurs, sous les auspices du délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, ainsi que les «Recommandations générales dans le traitement des demandes d'asile introduites par des femmes», éditées sous les auspices du Nederlandstalige Vrouwenraad.

worden uitgewerkt in samenwerking met de minister van Justitie. In afwachting van een algemene reglementering stelt de nota ook een aantal gerichte maatregelen voor, zoals de organisatie van voortgangscntrole door een centrale verantwoordelijke en het opstellen van eenvormige fiches die een homogene controle op de minderjarigen mogelijk maken.

In de nota wordt bovendien uitdrukkelijk beloofd dat de aanbevelingen van het UNHCR worden omgezet in richtlijnen, dat alles wordt gedaan om de opvang te verbeteren door het opstellen van samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gemeenschappen en dat het verblijf van minderjarigen in de opvangcentra zo kort mogelijk wordt gehouden.

Afgezien van de opening van een gespecialiseerd centrum in Aalst (zie hierboven) lijken er niet veel van de aangekondigde maatregelen te zijn verwezenlijkt. De nota die de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken op 1 oktober 1999 aan de regering heeft gericht, verwijst er in ieder geval slechts zijdelings naar.

Naar wat verschillende verontruste bronnen melden, is het probleem nog lang niet opgelost.

Als voorbeeld kunnen we het verslag en de aanbevelingen noemen die op 15 december 1999 zijn uitgegeven door de werkgroep over het vasthouden van minderjarigen, die werkzaam is onder de auspiciën van de algemene afgevaardigde voor de rechten van het kind van de Franse Gemeenschap, alsook de «Richtlijnen en aanbevelingen voor de behandeling van de vrouwelijke asielzoeker», uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandstalige Vrouwenraad.

6. Retour volontaire, dissuasion et coopération au développement

Alors qu'au courant des discussions ayant abouti au rapport d'évaluation du 23 juin 1998 de la loi sur les étrangers (doc. Sénat, n° 1-768/1), la commission entendait s'inquiéter surtout des modalités de l'expulsion des étrangers auxquels avait été signifié un ordre de quitter le territoire, l'ampleur du phénomène de l'immigration clandestine a amené la commission cette fois-ci, à approfondir sa réflexion, de sorte que ce qui était considéré jadis comme une question plutôt technique, soit analysé dorénavant comme un problème de société.

Il en est résulté que la commission s'est penchée sur le problème global de la migration, et y a consacré trois auditions de membres du gouvernement n'ayant en principe aucune compétence directe dans le domaine de l'application de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers. Il se fait en effet que l'on ne peut plus considérer la politique d'immigration sous l'angle de la seule adéquation entre entrées légales et les besoins économiques correspondants.

La forteresse Europe n'en étant pas vraiment une, vu la perméabilité de ses frontières, l'on ressent de plus en plus la nécessité de se pencher sur le sort des personnes humaines qui se cachent derrière le «clandestin» ou le «faux chercheur d'asile».

Même si l'on considère que les frontières ne sont pas ouvertes, et que du point de vue administratif la suite logique de l'ordre de quitter le territoire est le départ volontaire ou forcé, il est de plus en plus évident que l'État n'a plus la possibilité matérielle de refouler ou de renvoyer la grande masse des illégaux. Ce même État doit dès lors utiliser tous les incitants dont il dispose pour que le départ se fasse sur une base volontaire, ou du moins de façon à ce que l'étranger soit motivé positivement à accepter la mesure prise à son encontre.

Ceci ne signifie pas que la piste du retour volontaire n'a pas été suivie auparavant par les gouvernements successifs ni qu'elle n'a pas été privilégiée. Mais elle ne l'était que de façon ponctuelle.

Ce n'est que suite au drame du Kosovo que le gouvernement a radicalement opté pour un retour massif, accompagné sur place, parce qu'il s'est rendu compte que le flux de cette importance méritait un traitement homogène et collectif.

Ce retour d'un type nouveau a été rendu possible grâce à l'OIM dont on a découvert les capacités d'organisation dans le domaine de l'accompagnement au retour et surtout de la réintégration.

6. Vrijwillige terugkeer, ontrading en ontwikkelingsamenwerking

Tijdens de besprekingen die hun neerslag hebben gevonden in het evaluatierapport van 23 juni 1998 betreffende de vreemdelingenwet (Stuk Senaat, nr. 1-768/1) heeft de commissie in de eerste plaats haar bezorgdheid uitgesproken over de manier waarop vreemdelingen die het bevel hebben ontvangen het grondgebied te verlaten, worden uitgezet. De omvang van de clandestiene migratie heeft de commissie er thans toe gebracht haar bezinning uit te diepen zodat wat vroeger als een veeleer technische kwestie werd beschouwd, voortaan als een maatschappelijk probleem wordt gezien.

Als gevolg hiervan heeft de commissie zich gebogen over het migratieprobleem in zijn geheel. Zij heeft er drie hoorzittingen aan gewijd met leden van de regering die theoretisch niet rechtstreeks bevoegd zijn inzake de toepassing van de vreemdelingenwet van 15 december 1980. Het is immers zo dat het migratiebeleid niet meer gezien kan worden als een louter rekensommetje volgens hetwelk het aantal wettelijk toegelaten vreemdelingen gelijk moet zijn aan de daarmee overeenstemmende economische vraag.

Aangezien de grenzen van Europa niet waterdicht zijn, kan men niet echt gewagen van een «fort Europa». Meer en meer voelt men de noodzaak om zich te buigen over het lot van mensen die bestempeld worden als illegalen of schijnasielzoekers.

Ook al gaat men ervan uit dat de grenzen niet openstaan en dat het gedwongen of vrijwillig vertrek het logisch en administratief gevolg is van het bevel het grondgebied te verlaten, toch wordt het steeds duidelijker dat de Staat in bepaalde gevallen er materieel niet meer in slaagt het merendeel van de illegalen terug te drijven of terug te wijzen. De Staat moet dus alle beschikbare middelen aanwenden om de vreemdeling ervan te overtuigen vrijwillig te vertrekken of althans de tegen hem genomen maatregel te accepteren.

Wat voorafgaat betekent niet dat de vorige regeringen het vrijwillig vertrek niet hebben toegepast noch dat het hun voorkeur niet wegdroeg. Maar ze hebben louter incidenteel naar dat middel gegrepen.

Pas na het drama in Kosovo heeft de regering radicaal gekozen voor massale terugkeer met begeleidende maatregelen ter plaatse omdat zij er zich toen rekenschap van heeft gegeven dat een migratiestroom van die omvang een homogene en collectieve aanpak vereist.

Deze nieuwsoortige terugkeer kwam tot stand dankzij de Internationale Organisatie voor migratie, die haar organisatorische bekwaamheden heeft bewezen op het vlak van de begeleide terugkeer en vooral de sociale reïntegratie.

La commission a d'ailleurs auditionné Mme Ndiaye, directeur général de l'OIM à Genève. Selon ses dires, l'OIM ne demande pas mieux que de collaborer à de telles expériences de retour volontaire avec un suivi dans le pays d'origine. Elle a pour cela tous les atouts par sa présence partout dans le monde en tant qu'organisation intergouvernementale.

La commission a suivi avec attention ce genre d'expériences, en allant jusqu'à se rendre compte sur place le 18 novembre 1999 à l'aéroport de Zaventem de la façon dont se déroula une opération de retour volontaire, organisée par l'OIM. Il y fut constaté que 147 Kosovars albanophones se réjouissaient de pouvoir rentrer au pays, grâce à l'aide de l'OIM dont l'octroi d'une somme de 100 000 francs ne fut pas la moindre facette motivante. Cette somme leur était promise, payable en deux fois, soit 60 000 francs au départ et le solde de 40 000 francs après l'achat sur place de matériaux de construction, sur présentation de la facture à un agent de l'OIM au Kosovo.

La commission s'est aussi souciée du déroulement d'une autre opération de rapatriement qui a eu un retentissement plus important que la précédente dans la presse. Il s'agissait du renvoi d'une centaine de Roms slovaques par un avion affrété par la compagnie aérienne nationale slovaque.

Certains sénateurs ont assisté à titre personnel au retour de ces Roms dans leur village et en ont retenu que leurs conditions de vie sur place étaient déplorable.

Afin de faire la part des choses, la commission a organisé une audition avec l'ambassadeur de Slovaquie, qui a plaidé la cause de son pays, en attestant que la pauvreté est endémique chez la plupart des Roms, mais que cela ne résulte pas tellement d'une politique de discrimination de la part du gouvernement, mais plutôt d'un manque de volonté de sédentarisation et d'intégration de la part des Roms eux-mêmes. Il cite comme exemple de l'effort que le gouvernement entreprend pour y remédier, la fondation d'un réseau d'écoles de «rattrapage» afin de permettre aux enfants Roms d'atteindre le même niveau de scolarisation que les enfants du même âge d'autres peuples, qui constituent la nation slovaque.

La commission s'est inscrite ainsi, tout comme le gouvernement d'ailleurs, dans une approche plus globale du phénomène.

C'est dans ce contexte qu'elle a invité le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, M. Michel, et le secrétaire d'État à la Coopération, M. Boutmans, à communiquer leur point de vue dans cette matière.

De façon générale, M. Michel s'est déclaré plein de bonne volonté pour participer à des retours de cette

De commissie heeft overigens mevrouw Ndiaye, directeur-generaal bij de IOM te Genève gehoord. Naar zij verklaard heeft, wenst de IOM niets liever dan mee te werken aan dergelijke experimenten van vrijwillige terugkeer met begeleiding in het land van herkomst. Als intergouvernementele organisatie heeft de IOM alle troeven in handen omdat zij overal ter wereld werkzaam is.

De commissie heeft dit soort experimenten aandachtig gevolgd. Op 18 november 1999 heeft zij zelfs op de luchthaven van Zaventem een door de IOM georganiseerde operatie van vrijwillige terugkeer bijgewoond. Zij heeft vastgesteld hoe 147 Albanese Kosovaren blij waren dat ze naar hun land konden terugkeren dankzij de hulp van de IOM, die hen bijzonder goed wist te motiveren met een premie van 100 000 frank. Men had hun beloofd dit bedrag in twee termijnen te betalen: 60 000 frank bij het vertrek en 40 000 frank bij de aankoop ter plaatse van bouw materiaal na voorlegging van de factuur aan een vertegenwoordiger van de IOM in Kosovo.

De commissie heeft zich ook beziggehouden met het verloop van een andere repatrieringsmaatregel waaraan de pers meer aandacht heeft besteed, namelijk de terugwijzing van een honderdtal Slowaakse Roma-zigeuners met een vliegtuig gecharterd door de Slowaakse nationale luchtvaartmaatschappij.

Enkele senatoren hebben persoonlijk de terugkeer van deze personen naar hun dorp gevolgd en hebben vastgesteld dat hun levensomstandigheden ter plaatse veel te wensen overlaten.

Om het fijne van de zaak te vernemen heeft de commissie een hoorzitting gehouden met de ambassadeur van Slowakije. Deze heeft het beleid van zijn land verdedigd en verklaard dat er bij het merendeel van de Roma-zigeuners sprake is van endemische armoede die niet zozeer te wijten zou zijn aan discriminerend beleid van de regering doch veeleer aan het feit dat de zigeuners zelf niet bereid zijn zich ergens vast te vestigen en te integreren met de plaatselijke bewoners. Als voorbeeld van de inspanningen die zijn regering levert om deze toestand te verhelpen, heeft de ambassadeur gewezen op de oprichting van een scholennet voor «tweedekansonderwijs» om Romakinderen hetzelfde opleidingsniveau te geven als hun leeftijdsgenoten van de andere bevolkingsgroepen die samen de Slowaakse natie vormen.

Zodoende heeft de commissie het immigratievraagstuk in een bredere context geplaatst, zoals de regering dat overigens ook heeft gedaan.

In dat kader heeft zij de heer Michel, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken, alsook de heer Boutmans, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, uitgenodigd hun standpunt in dezen te komen uiteenzetten.

In grote trekken heeft de heer Michel zich bereid verklaard mee te werken aan de vrijwillige terugkeer

nature, mais a ajouté que vu les moyens réduits dont il dispose, il ne saurait prendre beaucoup d'initiatives propres à la Belgique seulement. L'option de l'octroi de subsides au projet de scolarisation des Roms slovaques reste ouverte, mais elle ne peut se régler via les canaux habituels, c'est-à-dire l'aide au développement, parce que seuls les pays reconnus comme sous-développés par l'OCDE peuvent bénéficier de cette aide.

Les pistes européenne ou celles liées à l'OTAN semblent offrir plus de perspectives à cet égard. L'on pense par exemple à la conférence des donateurs du Balkan.

Le secrétaire d'État, M. Boutmans, est parti de la même constatation, c'est-à-dire qu'il faut s'en tenir à la liste de l'OCDE pour cette nouvelle forme d'aide qu'est le retour volontaire avec réintégration sur place.

Il est prêt à soutenir des projets qui rentrent dans ce critère, mais à deux conditions :

1° L'aide doit être ciblée sur des pays où la présence belge est déjà acquise pour d'autres projets. Il n'est pas question d'éparpiller les projets vers des pays sans logistique belge.

2° L'aide ainsi accordée doit être utile au développement. Il ne s'agit pas de mettre à charge de la coopération les retombées négatives de la politique gouvernementale en matière d'immigration clandestine.

Il ravisera lorsqu'il aura fait l'inventaire de tout ce qui existe actuellement comme programmes en la matière, disséminés dans son budget.

Il y a là, par exemple, une somme modique inscrite à titre de coopération « proactive », qui est destinée à financer les activités de formation destinée aux candidats-réfugiés politiques dans les centres ouverts de la Croix-Rouge, pendant la première période d'environ quatre mois que dure la procédure de recevabilité. L'on part du principe que seule une partie infime de candidats passera le cap de la recevabilité. Le précédent gouvernement prôna l'extension de ces activités aux centres fermés, destinés à recevoir les « expulsables » (voir rapport n° 1-768/4, pp. 28-29).

Au vu des déclarations de ces deux membres du gouvernement, il appert que le tournant fondamental pris par les gouvernants en matière de retours volontaires d'immigrés se trouvant illégalement en Belgique, ne se traduit pas de façon aisée dans la politique pratique.

La Belgique devra s'adapter, tout comme l'Union européenne, à cette nouvelle donne, en prenant en

doch hij heeft eraan toegevoegd dat hij maar over beperkte middelen beschikt en daarom niet veel zuiver Belgische initiatieven kan opzetten. Het subsidiëren van onderwijsprojecten voor Slowaakse Roma-kinderen is een mogelijkheid maar men kan geen beroep doen op de gebruikelijke kanalen, dat wil zeggen ontwikkelingssamenwerking, omdat alleen door de OESO erkende ontwikkelingslanden dat soort steun kunnen genieten.

Op dit punt lijken er ruimere perspectieven te bestaan via Europa of via de NAVO. Een voorbeeld hiervan is de conferentie van donorlanden van de Balkan.

Staatssecretaris Boutmans huldigt hetzelfde uitgangspunt : voor de vrijwillige terugkeer met reïntegratie ter plaatse als nieuwe vorm van hulpverlening mag men niet afwijken van de lijst van de OESO.

Hij is bereid om projecten die aan dit criterium beantwoorden te steunen, maar wel onder twee voorwaarden :

1° de hulp moet bedoeld zijn voor een land waar België reeds aanwezig is in het kader van andere projecten; er is geen sprake van dat er projecten worden opgestart in landen waar België niet logistiek aanwezig is;

2° de aldus verstrekte hulp dient bij te dragen tot de ontwikkeling van het land. Het budget van ontwikkelingssamenwerking mag niet gebruikt worden om de negatieve gevolgen van het regeringsbeleid tegen clandestiene immigratie op te vangen.

Hij zal een beslissing nemen wanneer hij een inventaris heeft gemaakt van alle hierop gerichte programma's die thans bestaan en over zijn budget verspreid zijn.

Zo is er bijvoorbeeld een kleine som die, onder de vermelding « proactieve coöperatie », bestemd is voor de financiering van opleidingen voor de kandidaat-politieke vluchtelingen in de open centra van het Rode Kruis, tijdens de eerste periode van ongeveer vier maanden wanneer de ontvankelijkheid van de aanvraag wordt onderzocht. Men gaat ervan uit dat slechts een zeer beperkt aantal aanvragen ontvankelijk zullen worden bevonden. De vorige regering wilde deze activiteiten uitbreiden tot de gesloten centra, waar mensen worden opgevangen die uitgezet kunnen worden (zie verslag nr. 1-768/4, blz. 28-29).

Uit de verklaringen van deze twee regeringsleden blijkt dat de fundamentele wijziging van het regeringsbeleid met betrekking tot de vrijwillige terugkeer van illegaal in België verblijvende immigranten niet zo gemakkelijk in de praktijk is om te zetten.

België zal zich, net als de rest van de Europese Unie, aan een nieuwe situatie moeten aanpassen : wat de

compte la différenciation de la migration (en termes de traitement structurel) entre les flux migratoires venant des pays «classiques», qui se trouvent loin de nos frontières (l'Afrique principalement), et les nouveaux flux venant des pays de l'ancien Bloc de l'Est (aussi bien européens que caucasiens).

Ces derniers ont la particularité d'être continentaux, ce qui les rend plus efficaces en termes de passage des frontières que les autres flux traditionnels qui passent par les airs ou par la mer.

Il faut en outre tenir compte que pour bon nombre de ces pays, la Belgique a aboli l'imposition du visa, ce qui rend l'Union européenne encore plus perméable pour ceux-ci, puisqu'ils peuvent s'introduire légalement sur le sol belge en tant que touristes.

Une partie de ces «touristes» ne commettent donc aucune infraction à la loi sur les étrangers, mais leur présence leur offre la possibilité de commettre d'autres actes illégaux, comme le travail au noir ou la traite des êtres humains. Au niveau des agences concernées par l'application de la loi sur les étrangers (comme l'Office des étrangers), l'on ne peut faire que constater leur va-et-vient. La Belgique ne peut favoriser leur retour que par des conventions bilatérales en matière de lutte contre les pourvoyeurs d'emploi ou les trafiquants qui se trouvent souvent dans le pays d'origine.

Pour ce qui concerne les flux migratoires venant des pays d'outre-mer, notre pays dispose d'un nombre d'atouts jusqu'ici trop peu exploités, pour dissuader certains candidats à l'immigration et plus particulièrement ceux qui sont pris en charge par un réseau de traite des êtres humains, ou ceux qui prennent des risques inconsidérés pour venir en Europe à l'instar des deux garçons qui se sont introduits dans un train d'atterrissage d'un avion Sabena pour arriver morts, gelés, à Zaventem.

En ce qui concerne la dissuasion immédiate au départ, un renforcement du contrôle s'impose de toute évidence, puisque de plus en plus de partants se sont procurés des documents falsifiés. Les compagnies aériennes sont tenues de par la Convention de Chicago, de faire ce contrôle, sous peine d'amendes très lourdes. Or, les compagnies ne sont pas équipées pour faire un travail d'investigation au niveau de la falsification des documents. Certains grands pays, comme le Canada (voir l'audition de M. Lundy, le 22 novembre 1999), pratiquent depuis longtemps un système par lequel la compagnie nationale se fait assister par des officiers d'immigration à la source même, c'est-à-dire au départ des futurs clandestins.

Ces agents font plus que le contrôle de papiers d'identité; ils traquent également les filières de traite des êtres humains.

structurele aanpak betreft, zal men rekening moeten houden met het verschil tussen de migratie van vluchtelingen afkomstig uit de «klassieke», ver van ons land gelegen landen (meestal is dat Afrika) en de nieuwe migratiegolven die uit de vroegere Oostbloklanden komen (zowel van Europese als van Kaukasische oorsprong).

Vluchtelingen van deze laatste groep hebben als bijzonder kenmerk dat ze op het continent wonen, wat voor hen de grensovergang gemakkelijker maakt dan voor de andere, traditionele migrantengroepen die met een vliegtuig of een schip aankomen.

Er dient opgemerkt dat België voor vele van die landen het verplichte visum heeft afgeschaft. Dat maakt de Europese Unie nog veel toegankelijker, aangezien deze vluchtelingen België legaal kunnen binnenkomen als toeristen.

Een aantal van deze «toeristen» overtreedt de vreemdelingenwet dus helemaal niet. Hun aanwezigheid maakt het hun echter mogelijk andere activiteiten te ontplooiën die wel illegaal zijn, zoals zwartwerk en mensenhandel. De diensten die moeten toezien op de toepassing van de vreemdelingenwet (zoals de dienst Vreemdelingenzaken) kunnen alleen vaststellen dat ze «komen en gaan». België kan hun terugkeer enkel in de hand werken door bilaterale overeenkomsten te sluiten over de bestrijding van koppelbazen en mensenhandelaars, die zelf vaak in het land van herkomst blijven.

Wat de migratie vanuit overzeese landen betreft, beschikt ons land over een aantal tot nog toe weinig gebruikte troeven om bepaalde kandidaat-vluchtelingen te ontmoedigen. Hierbij denken we in het bijzonder aan mensen die hun lot in handen leggen van een netwerk van mensenhandelaars, of die ondoordachte risico's nemen om naar Europa te komen, zoals de twee jongens die zich in het landingsgestel van een Sabena-vliegtuig hadden verstopt en doodgevroren op Zaventem zijn aangekomen.

Wat de onmiddellijk toe te passen ontradende maatregelen betreft, denkt men natuurlijk meteen aan een strengere controle bij het vertrek. Meer en meer vluchtelingen beschikken immers over valse papieren. Luchtvaartmaatschappijen die het Verdrag van Chicago hebben ondertekend, zijn verplicht dit te controleren, op straffe van zeer zware boetes. Luchtvaartmaatschappijen zijn echter niet uitgerust om papieren te onderzoeken op eventuele vervalsing. Sommige grote landen zoals Canada (zie de hoorzitting met de heer Lundy op 22 november 1999), passen reeds lang een systeem toe waarbij de nationale luchtvaartmaatschappij zich in het land van oorsprong zelf, waar de toekomstige clandestienen inschepen, laat bijstaan door immigratieambtenaren.

Deze ambtenaren doen meer dan alleen identiteitsbewijzen controleren; zij speuren ook naar netwerken van mensenhandel.

La Belgique vient de mettre en place un groupe similaire d'officiers d'immigration, spécialisés en matière de faux papiers. Il s'agit exclusivement de membres de la gendarmerie, qui seront postés dans les aéroports sensibles en vertu d'un protocole d'accord Sabena/État belge.

Ils ne font qu'offrir une assistance technique et ne disposent d'aucune façon de compétences judiciaires sur le sol de l'État étranger.

L'on peut se faire quelques réflexions au sujet de cette pratique :

1. L'effet dissuasif est immédiat. Les agents spécialisés savent déterminer mieux que n'importe quel préposé de la Sabena, si les documents sont des faux.

En outre, ils récoltent par la même occasion des informations très utiles sur les réseaux qui alimentent les trafics. Il leur est bien sûr interdit d'interroger les partants à ce sujet, à moins qu'un accord bilatéral ne les y autorise, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

2. Le fait que ces officiers d'immigration se trouvent sur le sol d'un État étranger en vertu d'une convention Sabena/État belge, sans que l'État tiers n'y soit associé est peut-être inconfortable.

Ils sont là en tant que techniciens, mais ils ne peuvent pas renier leur qualité de gendarme. Cela pourrait indisposer l'État tiers. Leur présence ne passe pas inaperçue.

Par ailleurs, le risque d'une certaine collusion avec les services policiers de l'État tiers au niveau de l'échange d'information est réel. Ainsi ne serait-il pas impossible que nos officiers passent des informations sensibles au sujet de personnes qui sont munies de faux papiers, mais qui le font pour échapper au régime de l'État qu'ils veulent quitter. Le refus d'entrée sur l'avion d'un opposant au régime qui prétend vouloir demander l'asile politique en Belgique serait fondé uniquement sur l'existence de faux papiers. Mais la personne déboutée risque d'être repérée si nos officiers passent l'information à titre d'échange de bons procédés. Ce risque doit être combattu, et, qui plus est, le passager qui est dans ce cas devrait pouvoir être admis dans l'avion en tant que demandeur d'asile, le cas échéant après consultation de l'Office des étrangers.

La dissuasion sur place à long terme pourrait également être améliorée par le biais de la coopération technique à laquelle l'administration de l'Aéronautique du ministère de la Communication et des Transports est partie prenante via l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale). Cette organisation se

België heeft onlangs een dergelijke groep immigratie-ambtenaren aangesteld, gespecialiseerd in valse papieren. Het gaat om rijkswachters die, op grond van een protocolakkoord tussen Sabena en de Belgische Staat, werkzaam zullen zijn in de «risico»-luchthavens.

Zij verlenen enkel technische assistentie en hebben op het grondgebied van de buitenlandse mogendheid geen enkele juridische bevoegdheid.

Men kan bij deze handelwijze een paar bedenkingen maken :

1. Het ontmoedigende effect is ogenblikkelijk. Deze ambtenaren kunnen, beter dan welke Sabena-bediende ook, uitmaken of het om valse papieren gaat.

Tegelijkertijd verzamelen zij zeer nuttige informatie over de netwerken die mensen versluizen. Zij mogen de reizigers hierover natuurlijk niet ondervragen, tenzij een bilateraal akkoord dat toestaat. Dat lijkt voorsnog niet het geval te zijn.

2. Het feit dat deze ambtenaren actief zijn op het grondgebied van een vreemd land op grond van een overeenkomst tussen Sabena en de Belgische Staat, zonder dat de vreemde mogendheid hierbij betrokken wordt, kan tot delicate situaties leiden.

Zij zijn daar als «technici» maar behoren onmiskenbaar tot de rijkswacht. Daar zou het derde land aanstoot aan kunnen nemen. Hun aanwezigheid blijft niet onopgemerkt.

Overigens is het gevaar niet denkbeeldig dat er bij de uitwisseling van informatie een vorm van collusie tot stand komt met politiediensten van het derde land. Zo kan het gebeuren dat onze ambtenaren gevoelige informatie doorspelen over personen die weliswaar vervalste papieren gebruiken maar daarmee willen ontsnappen aan het regime van het land dat zij willen verlaten. Baseren onze ambtenaren zich uitsluitend op het bestaan van vervalste papieren om de toegang tot het vliegtuig te ontzeggen aan iemand die beweert in België politiek asiel te willen aanvragen en geven ze die informatie bij wijze van uitwisseling van goede procédés door aan de plaatselijke ambtenaren, dan staat de afgewezen onmiddellijk bekend als een tegenstander van het regime. Dat mag zeker niet gebeuren en, wat meer is, in dergelijke omstandigheden moet men de passagier zeker als asielzoeker tot het vliegtuig toelaten, zo nodig na overleg met de dienst Vreemdelingenzaken.

De ontrading ter plaatse als langetermijnproject is eveneens voor verbetering vatbaar. Dat zou kunnen geschieden via de technische samenwerking waaraan het bestuur der Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en Infrastructuur deelneemt via de Organisatie voor de internationale burgerlijke luchtvaart (OIBL).

charge de l'amélioration des dispositifs de sécurité des aéroports internationaux et la Belgique dispose par ce biais d'un levier pour intervenir dans le domaine de la dissuasion. Si des mesures plus efficaces avaient été prises à Bamako, les deux jeunes Guinéens ne seraient pas parvenus à s'infiltrer dans le train d'atterrissage de la Sabena.

L'Administration de l'aéronautique est par ailleurs chargée de l'évaluation régulière des divers aéroports africains fréquentés par la Sabena. En fonction de ces inspections, elle établit un classement et un programme de mesures de sécurité à prendre. Ceci est un levier supplémentaire afin d'imposer certaines normes aux pays grands «fournisseurs» de clandestins.

L'Administration de l'aéronautique s'est plainte, à l'occasion de la visite rendue par la commission aux installations aéroportuaires de Zaventem (le 24 novembre 1999) du manque de feedback de la part de la gendarmerie, ce qui l'empêche d'ajuster sa politique.

La nouvelle approche du retour volontaire, développée ci-dessus, n'apporte malheureusement pas une solution à court terme au problème des illégaux qui doivent *hic et nunc* être expulsés. Nul ne peut empêcher le gouvernement d'appliquer la loi pour cette catégorie de personnes.

Il en a d'ailleurs fait un des trois piliers de sa politique d'immigration (régularisation — activation des dossiers d'asile — expulsion des résidents illégaux).

Sans oublier les mérites de l'opération humanitaire de régularisation, il reste un fait qu'il y en a encore dans le pays un nombre considérable d'illégaux et il y a lieu de supposer que ce nombre accroit (affluence issue des pays de l'ancien Bloc de l'Est).

Les centres fermés, qui sont en fait l'antichambre de l'expulsion, ne savent plus contenir qu'une fraction de ces illégaux.

Le spectre pour un candidat à l'immigration illégale de se retrouver un jour dans un de ces centres peut jouer un rôle dissuasif. Mais cela n'empêche que même à ce stade-là, l'humanité dans le traitement des résidents doit être de mise, d'autant plus que, comme le disent certains opposants à ce système de façon lapidaire: «Ils n'ont commis aucun délit sauf le fait d'être en Belgique de façon illégale.»

Ils méritent un traitement qui ne soit pas pire que celui d'une prison. Les gouvernements successifs s'y sont employés en fournissant des locaux plus adaptés et plus grands, en améliorant l'équipement, en instaurant un règlement d'ordre intérieur qui règle clairement les droits et devoirs des résidents, en engageant

Die organisatie wil de veiligheidsvoorzieningen op de internationale luchthavens verbeteren. Zo beschikt België over een hefboom om initiatieven te nemen op het vlak van de ontrading. Indien men te Bamako efficiënter was opgetreden, hadden de twee jonge Guineeërs zich niet kunnen verbergen in het landingsgestel van het Sabena-toestel.

Het Bestuur der luchtvaart moet bovendien op gezette tijden de verschillende Afrikaanse luchthavens evalueren waar Sabena regelmatig landt. Na inspecties stelt het bestuur een klassement op alsook een programma van te nemen veiligheidsmaatregelen. Dat aspect reikt een extra middel aan om een reeks regels op te leggen aan landen die ons veel illegalen «bezorgen».

Bij het bezoek aan de luchthaveninstallaties te Zaventem (24 november 1999) had het Bestuur der luchtvaart klachten over het ontbreken van enige feedback vanwege de rijkswacht, want daarmee zou het bestuur zijn beleid kunnen bijstellen.

De nieuwe werkwijze inzake de vrijwillige terugkeer die hierboven is toegelicht, biedt jammer genoeg geen oplossing op korte termijn voor het probleem van de illegalen die terstond uitgezet moeten worden. Niemand kan de regering ervan weerhouden de wet toe te passen op deze categorie van personen.

Overigens vormen de uitzetting van illegalen, de regularisatie en de spoedige afhandeling van de dossiers van asielaanvragen de drie pijlers van het immigratiebeleid van de regering.

Zonder de verdiensten van de regularisatie om humanitaire redenen te willen miskennen is het toch zo dat er in ons land nog tal van illegalen verblijven. Men mag er redelijkerwijze van uitgaan dat hun aantal nog toeneemt (toevloed van personen uit de voormalige Oostbloklanden).

De gesloten centra zijn in feite een wachtkamer voor uit te zetten personen en kunnen thans maar een deel van die illegalen opvangen.

De dreiging vroeg of laat in een van die centra te belanden kan voor een kandidaat-illegaal een ontrappend effect hebben. Dat neemt echter niet weg dat men ook op dat punt hier verblijvende personen menselijk moet behandelen temeer omdat, zoals sommige tegenstanders van die aanpak het simplistisch formuleren, «dergelijke personen geen ander strafbaar feit hebben gepleegd dan als illegaal in België te verblijven».

Zij verdienen geen slechtere behandeling dan in een gevangenis. Dat was het doel van de opeenvolgende regeringen: zij hebben beter aangepaste en grotere lokalen en een degelijker uitrusting geboden, een huishoudelijk reglement ingevoerd om de rechten en de plichten van de kostgangers duidelijk te bepalen en

du personnel spécialisé (assistantes sociales comprises).

Comme dit ci-dessus le gouvernement précédent a même prôné l'instauration de cours de formation pour ceux qui doivent partir à l'instar de ce qui se passe dans les centres ouverts. Il y a lieu de rappeler également que, suite à une initiative du Sénat, la durée maximale du délai de détention a été ramenée de huit à cinq mois.

Les conditions de vie dans ces centres n'en demeurent pas moins stressantes, aussi bien pour les résidents que pour le personnel. L'accompagnement psychologique n'est pas un luxe exorbitant ni pour les uns, ni pour les autres.

Un bon accompagnement psychologique et social peut aussi avoir un effet dissuasif indirect. La personne qui se rend compte que l'illégalité n'est pas toujours payante, va sans aucun doute communiquer ce désappointement à ses concitoyens qui la questionneront à son retour.

Ce message ne saura toutefois avoir qu'un effet très limité, et ne va pas retenir à lui seul l'afflux de candidats qui n'ont rien à perdre. C'est entre autres une des conclusions que tirait Mme Ndiaye, directeur général de l'OIM, des analyses qu'elle avait faites de différents systèmes élaborés par les gouvernements afin de mieux gérer et contrôler les flux migratoires.

gespecialiseerd personeel in dienst genomen (ook sociale werkers).

Zoals reeds gezegd, heeft de vorige regering het organiseren van vormingscursussen aanbevolen voor degenen die moeten vertrekken, zoals dat in open centra gebruikelijk is. Er zij op gewezen dat op initiatief van de Senaat de maximumduur van het verblijf in een gesloten centrum van acht op vijf maanden is gebracht.

Dat neemt niet weg dat de levensomstandigheden in die centra veel stress meebrengen voor zowel de kostgangers als het personeel. Voor beide categorieën is een psychologische begeleiding geen overbodige luxe.

Ook kan een degelijke psychologische en sociale begeleiding zijdelings ontradend werken. Wie beseft dat het bestaan als illegaal meestal niet over rozen gaat, zal bij zijn terugkeer ongetwijfeld zijn ontgoocheling kenbaar maken aan zijn medeburgers.

Zeer ingrijpende gevolgen zal een dergelijke boodschap evenwel niet hebben en al evenmin zullen personen die niets te verliezen hebben, daardoor worden tegengehouden. Dat is een van de conclusies die mevrouw Ndiaye, directeur-generaal van de IOM, heeft getrokken uit het onderzoek van de verschillende methodes die de regeringen hebben ontworpen om de instroom van migranten beter te beheersen en te controleren.

7. Le volet européen et international

A. Introduction

L'analyse des causes des phénomènes migratoires amène à conclure que seul un dialogue permanent entre les pays d'origine, les pays de transit et les pays d'accueil peut donner des résultats.

Tant les causes que les mesures politiques doivent faire l'objet d'une analyse et d'une coordination à la fois quantitatives et qualitatives. La volonté d'émigrer s'explique par diverses raisons: possibilité d'améliorer la qualité de la vie, angoisse face à la pauvreté, à la guerre, à l'insécurité, aux catastrophes écologiques et aux violations des droits de l'homme. Simultanément, de nombreux pays intensifient les contrôles frontaliers et multiplient les formalités d'émigration requis. L'émigration légale est partout en régression; quand la croissance économique est bonne, la demande de main-d'œuvre est constante.

Il suffit d'examiner tous ces facteurs conjointement pour déjà constater une forte augmentation de l'émigration irrégulière et du trafic des êtres humains. La conséquence logique en est l'apparition d'une série de «dispensateurs de services» qui font commerce de cette émigration irrégulière. Concrètement, il s'agira de fournisseurs de documents de voyage frauduleuse, de transporteurs, de passeurs clandestins ou encore de placeurs de main-d'œuvre à l'étranger, autant de nouveaux créneaux pour les organisations criminelles internationales. Celles-ci infiltrent ou contrôlent toute la filière de migration, jusques et y compris les centres d'entraînement à la prostitution. Attirés par la promesse d'un bon travail avec à la clé une amélioration substantielle, ces gens se retrouvent tout simplement entre de mauvaises mains.

Le profil du migrant prisonnier du trafic des êtres humains est désormais bien commun. Dans le pays de transit comme dans le pays de destination, ils sont en situation de dépendance. Les documents s'avèrent irréguliers, les passeports sont confisqués par les employeurs ou les souteneurs, ce qui rend les intéressés extrêmement vulnérables dans un environnement qui leur est étranger; ils sont continuellement sous pression pour assurer la survie de leur famille et rembourser leurs dettes aux trafiquants d'êtres humains. Qui plus est, ces circonstances touchent non seulement les illégaux, mais souvent aussi les migrants réguliers qui cherchent du travail.

Dans la plupart des cas, cela ne se limite donc pas à l'exploitation économique; il y a abus sexuels, maltraitance, violences. Bien souvent, ceux qui ne disposent pas des papiers appropriés sont immédiatement considérés comme des sans-papiers, ce qui, dans de nombreux pays, les exclut des formes les plus élémentaires d'assistance sociale, médicale et légale.

7. Het Europese en internationale luik

A. Inleiding

De analyse van de oorzaken van de migratiefenomenen leidt tot de conclusie dat enkel een aangehouden dialoog tussen de landen van oorsprong, de transitlanden, en de gastlanden resultaten kan opleveren.

Zowel kwantitatief als kwalitatief dienen de oorzaken zowel als de beleidsmaatregelen geanalyseerd en gecoördineerd te worden. Wanneer mensen willen migreren zijn daar diverse redenen voor: de mogelijkheid tot verbetering van de kwaliteit van het leven, angst voor oorlog, armoede, onveiligheid, milieurampen en schending van de mensenrechten. Terzelfder tijd verhogen vele landen de grenscontroles en nemen de noodzakelijke uitreisformaliteiten toe. De legale migratie is overal in afbouw, bij goede economische groei is er een constante vraag naar werkrachten.

Wie al deze factoren samen bekijkt, kan alleen daarom al een scherpe stijging vaststellen van irreguliere migratie en mensenhandel. Het logisch gevolg daarvan is dat een reeks van dienstverleners opduikt om deze irreguliere migratie te commercialiseren. Het gaat concreet om, bijvoorbeeld, frauduleus aangeemaakte reisdocumenten, transportbedrijven, clandestiene grensoverschrijding, en bemiddelaars voor jobs in den vreemde. Het zijn nieuwe terreinen voor nationale en internationale criminele organisaties. Zij infiltreren of domineren de ganse migratielijn, tot zelfs de trainingscentra voor de prostitutie toe. De belofte van een degelijke job met een substantiële inkomensverbetering brengt deze mensen eenvoudig in de verkeerde handen.

Het profiel van de migrant binnen de mensenhandel is intussen duidelijk. Zowel in transit als in het land van bestemming zijn ze hulpbehoevend. De documenten blijken niet te kloppen, de paspoorten worden geconfisqueerd door de werkgevers of de pooiers. Daardoor worden de betrokkenen extreem kwetsbaar in een voor hen vreemde omgeving, met de continue druk om hun familie in leven te houden, en hun schulden aan de mensenhandelaars terug te betalen. Deze omstandigheden treffen bovendien niet alleen de illegalen maar vaak ook reguliere migranten die werkzoekend zijn.

In de meeste gevallen is er dus veel meer aan de hand dan economische exploitatie: er is seksueel misbruik, mishandeling en andere geweldvormen. Wie niet beschikt over de juiste papieren wordt vaak onmiddellijk beschouwd als mensen zonder papieren hetgeen hen in vele landen uitsluit van de elementaire vormen van sociale, medische en legale bijstand. Wie

Celui qui est renvoyé dans son pays sans autre forme de procès est souvent confronté à une série de problèmes, comme le retrait de son passeport ou des restrictions pour sortir du pays.

Le trafic des êtres humains à l'échelle mondiale est devenu un commerce global qui génère des bénéfices énormes pour les trafiquants comme pour les organisations criminelles. Il pose de gros problèmes aux autorités des pays concernés et représente, pour ceux qu'il touche, un risque inhumain d'exploitation et de violation des droits humains. Dans de larges parties du monde, les sanctions sont inexistantes ou insuffisantes, la lutte contre le phénomène est à peine coordonnée et manque d'efficacité les migrants potentiels sont bien souvent inconscients des risques que leur font courir leurs projets d'émigration.

La commission aura l'occasion de revenir sur cette problématique lors de l'examen du rapport que lui fournira la sous-commission «Traite des êtres humains et prostitution».

B. LA STRATÉGIE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE MIGRATION

Les grands mouvements de migrants illégaux dans les pays de la Communauté et la réaction individuelle peu convaincante des États membres n'ont pas tardé à mettre au jour le fléau que constitue l'absence d'approche globale.

Les contacts informels à partir de 1975 et les recommandations du groupe dit «Trevi», n'ont pas empêché qu'il a fallu attendre jusqu'en 1985 pour que l'on puisse parler d'une véritable action intergouvernementale.

L'analyse du processus décisionnel et essentielle pour la recherche de la réponse à apporter à la demande d'une stratégie européenne efficace pour l'avenir.

1. L'accord de Schengen

Le traité de base de 1957 définissait l'objectif de libre circulation des personnes au sein de la Communauté, mais n'abordait pas la problématique du passage des frontières, de l'immigration, de l'asile et des visas.

Comme on n'avait guère enregistré de progrès dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, la France, l'Allemagne et le Benelux signent l'accord dit de «Schengen».

Le but était clairement de réduire les entraves aux frontières internes et d'intensifier le contrôle aux frontières externes.

L'espace Schengen s'est peu à peu étendu à presque tous les États membres, excepté le Royaume-Uni et

zonder meer terug naar huis gestuurd wordt, heeft bij aankomst vaak ook te maken met een aantal problemen, zoals het intrekken van zijn paspoort, of restricties bij het verlaten van het land.

De mensenhandel op wereldschaal is uitgegroeid tot een globale handel die enorme winsten genereert voor de handelaars zowel als voor de misdaadorganisaties. Hij creëert grote problemen voor de overheden in de betrokken landen, en betekent voor de getroffen individuen een onmenselijk risico op uitbuiting en schending van hun mensenrechten. In ruime delen van de wereld zijn de sancties onbestaande of onvoldoende, is er een zwak patroon van coördinatie en een gebrek aan efficiëntie bij het bestrijden van het fenomeen, zijn ook de potentiële migranten vaak onbewust van de risico's die zij lopen bij hun mogelijke migratieplannen.

De commissie zal zich opnieuw over die problematiek kunnen buigen naar aanleiding van het verslag dat uitgebracht zal worden door de subcommissie «Mensenhandel en prostitutie».

B. DE EUROPESE STRATEGIE INZAKE MIGRATIE

De grote bewegingen van illegale migranten in de landen van de Gemeenschap en de weinig overtuigende respons van de individuele lidstaten legden snel het euvel bloot van de afwezigheid van een globale aanpak.

Informeel contacten vanaf 1975 en de aanbevelingen van de zogenaamde «Trevi-groep» hebben niet belet dat het tot 1985 geduurd heeft vooraleer men kan spreken van daadwerkelijke intergouvernementele actie.

De analyse van de besluitvorming is erg betekenisvol bij de zoektocht naar het antwoord op de vraag naar een efficiënte Europese beleidslijn voor de toekomst.

1. Het Schengenakkoord

Het basisverdrag van 1957 omschreef de doelstelling van vrij verkeer van mensen binnen de Gemeenschap, maar ging niet in op de problematiek van grensoverschrijding, immigratie, asiel en visapolitiek.

Omdat er weinig vooruitgang werd geboekt op het vlak van justitie en binnenlandse zaken, werd door Frankrijk, Duitsland en de Benelux het zogenaamde «Schengenakkoord» getekend.

De bedoeling was duidelijk om de belemmeringen aan de binnengrenzen te verkleinen, en de controle aan de buitengrenzen te verhogen.

De Schengen-ruimte heeft zich geleidelijk aan tot alle lidstaten uitgebreid, met uitzondering van het

l'Irlande. L'Italie a signé les accords le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, la Grèce le 6 novembre 1992, l'Autriche le 28 avril 1995, ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède le 19 décembre 1996.

Le Royaume-Unie a demandé en mars 1999 à participer à certains aspects de la coopération basée sur Schengen: la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la lutte contre les stupéfiants et le système d'information (SIS). La commission a formulé un avis favorable à cette demande le 21 juillet 1999. La décision devra être prise par le Conseil. Toutefois, le problème particulier de Gibraltar, source de litiges entre l'Espagne et le Royaume-Uni, pourrait retarder le processus.

2. Le Traité de Maastricht et le Conseil européen d'Edimbourg

Le 7 février 1992 fut signé le Traité sur l'Union européenne, aussi appelé Traité de Maastricht. Conformément à l'ancien article K.1 dudit traité, les États membres considèrent comme des questions d'intérêt commun la politique d'asile, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement, ainsi que la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers.

En décembre 1992, le Conseil européen d'Edimbourg adopta la déclaration de principes sur la politique des migrations.

À la suite de la chute du mur de Berlin, et surtout de l'exode massif au départ de la Bosnie-Herzégovine à cause de la guerre, il avait fallu passer à l'action. Dès cette époque ont été tracés les contours d'une approche européenne, caractérisée par une volonté commune:

- de remédier aux causes de la migration par des mesures appropriées dans les pays d'origine;
- d'arrêter une stratégie commune pour assurer la protection temporaire des migrants;
- de lutter contre l'immigration illégale;
- de conclure les accords avec les pays de transit et les pays d'origine;
- de ratifier la Convention dite de «Dublin» et d'adopter la Convention sur les frontières externes.

3. La politique européenne jusqu'en 1998

La Communication de la Commission européenne de 1994 sur l'immigration et la politique d'asile avait pour objectifs:

- de trouver une réponse intégrée et cohérente aux problèmes de l'époque;

Verenigd Koninkrijk en Ierland. Italië heeft de akkoorden op 27 november 1990 ondertekend, Spanje en Portugal op 25 juni 1991, Griekenland op 6 november 1992, Oostenrijk op 28 april 1995, Denemarken, Finland en Zweden op 19 december 1996.

Het Verenigd Koninkrijk heeft in maart 1999 verzocht aan bepaalde aspecten van de op Schengen gebaseerde samenwerking te mogen deelnemen, zoals de samenwerking van politie en justitie in strafzaken, de drugshandel en het informatiesysteem (SIS). De commissie heeft op 21 juli 1999 positief op dit verzoek gereageerd. Het is evenwel de Raad die hierover de definitieve beslissing zal nemen. Dit proces zou echter vertraagd kunnen worden door de kwestie-Gibraltar, die steeds aanleiding geeft tot conflicten tussen Spanje en Groot-Brittannië.

2. Het Verdrag van Maastricht en de Europese Raad van Edinburgh

Op 7 februari 1992 werd het Verdrag betreffende de Europese Unie ondertekend, ook Verdrag van Maastricht genoemd. Overeenkomstig het ex-artikel K.1 van dit Verdrag, beschouwen de lidstaten het asielbeleid, de voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten door personen en de controle daarop, alsmede het immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang.

In december 1992 nam de Europese Raad van Edinburgh de principeverklaring aan over de migratiepolitiek.

De val van de Berlijnse muur, en vooral de massale exodus uit Bosnië-Herzegovina als gevolg van de oorlog hadden tot actie gedwongen. Reeds toen werden de krijtlijnen van een Europese aanpak aangegeven, en daarnaast de gemeenschappelijke wil om:

- de oorzaken van migratie op te vangen door passende maatregelen in de landen van oorsprong;
- het vastleggen van een gemeenschappelijke beleidslijn voor de tijdelijke bescherming van mensen in migratie te realiseren;
- illegale immigratie te bestrijden;
- akkoorden af te sluiten met transitlanden en oorspronglanden;
- om de zogenaamde «Dublin-Convention» te ratificeren en de Conventie over de buitengrenzen aan te nemen.

3. Het Europees beleid tot 1998

De Mededeling van de Europese Commissie van 1994 over de immigratie- en asielpolitiek had als bedoeling:

- een geïntegreerd en coherent antwoord te vinden op de problemen van dat moment;

— de jeter les bases d'une politique migratoire efficace;

— de définir une structure en vue d'une action commune.

Les principaux éléments concernaient donc des actions dissipant la pression qu'engendre la migration en mettant en place des mécanismes de contrôle effectifs et en renforçant la position de ceux que l'on peut considérer comme des migrants légaux. Il s'est toutefois avéré que cette démarche se heurtait à une série d'obstacles :

- il n'y avait pas de véritable volonté politique;
- la perception du problème différait selon les pays;
- le cadre légal et institutionnel était insuffisant.

C'est la raison pour laquelle on peut dire qu'entre 1994 et 1998, l'Union européenne n'a jamais pu faire mieux que quelques mesures fragmentaires sans résultats substantiels, faute d'un cadre de travail général qui aurait pu assurer un développement durable.

Le rôle de la Commission a été insuffisant, malgré le droit d'initiative que lui donnait le Traité de Maastricht, au même titre qu'aux États membres. Il n'y eut aucun contrôle réel des mesures prises par ceux-ci. Les Conventions internationales, comme celle de Dublin semblaient être le seul tissu conjonctif entre eux. On n'est jamais allé plus loin que des recommandations et des résolutions, qui n'étaient pas contraignants pour les États membres. La Convention de Dublin de 1990 reste le seul instrument significatif. Enfin, la règle de l'unanimité dans le processus décisionnel s'avéra également un obstacle insurmontable.

Il est donc clair que l'Europe n'était pas à même de réagir vite et bien à des événements critiques et à un exode de masse.

En outre, l'approche dite «du troisième pilier» recelait encore les entraves suivantes :

- la limitation du contrôle légal par la Cour de justice à ce qui avait été convenu explicitement lors de l'examen des litiges entre États membres;
- les dysfonctionnements dans la communication avec le Parlement européen, qui n'a été informé qu'*a posteriori* et n'a pas été consulté comme prévu;
- enfin, les intérêts nationaux ont constamment empêché la prise de décision.

4. Le Traité d'Amsterdam

Le Traité d'Amsterdam conclu le 2 octobre 1997 a profondément modifié les fondements de la coopéra-

— een basis te leggen voor een efficiënt beleid inzake migratie, en

— een structuur vast te leggen voor gemeenschappelijke actie.

De belangrijkste elementen betroffen dan ook acties die de druk wegnemen, die door migratie ontstaat, door het bereiken van effectieve controlemechanismen en door de versterking van de positie van diegenen die men als legale migranten kan beschouwen. Dit bleek evenwel te stuiten op een reeks belemmeringen :

- er bestond geen echte politieke wil;
- er was een andere perceptie van het probleem in de diverse landen;
- er was een zwak wettelijk en institutioneel kader.

Om die redenen kan men zeggen dat de Europese Unie in de periode tussen 1994 en 1998 nooit verder is geraakt dan wat fragmentaire maatregelen zonder substantiële resultaten, bij afwezigheid van een algemeen werkkader dat kon instaan voor een duurzame ontwikkeling.

De rol van de Commissie was ondermaats ondanks het feit dat zij na het Verdrag van Maastricht een initiatiefrecht had, net zoals de lidstaten. Reële controle op de maatregelen die door de lidstaten genomen werden was afwezig. Internationale verdragen zoals het Verdrag van Dublin, leken het enige bindweefsel. Men kwam nooit verder dan aanbevelingen en resoluties, die niet bindend waren voor de lidstaten. De Conventie van Dublin van 1990 bleef het enig instrument van betekenis. Ten slotte bleek de noodzaak tot unanimité in de besluitvorming eveneens een te hoge hindernis.

Het is dan ook duidelijk dat Europa niet in staat was om snel en alert te reageren op kritische gebeurtenissen en een massale exodus.

Binnen de zogenaamde «derde pijler-benadering» waren er bovendien nog de volgende belemmeringen :

- de beperking van de legale controle door het Hof van Justitie tot datgene wat expliciet overeengekomen was bij het behandelen van betwistingen tussen lidstaten;
- het disfunctioneren van de communicatie met het Europees Parlement dat slecht *ex post* werd geïnformeerd, en niet geconsulteerd zoals voorzien;
- ten slotte bleken de nationale belangen steeds weer de besluitvorming tegen te houden.

4. Het Verdrag van Amsterdam

Het Verdrag van Amsterdam, gesloten op 2 oktober 1997, heeft de basis van de Europese samen-

tion européenne entre la justice et les affaires intérieures. La politique en matière d'asile et l'immigration relèvent dès à présent du premier pilier et peuvent désormais donner lieu à des directives, une réglementation, des prises de décisions, des recommandations et des opinions.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999, le Conseil peut prendre des décisions concernant :

— la fixation des critères et des mécanismes qui déterminent quel État membre examinera une demande d'asile émanant d'un citoyen d'un État non membre;

— les conditions minimales d'accueil de demandeurs d'asile dans les États membres;

— les normes minimales auxquelles les réfugiés d'États non membres doivent satisfaire;

— les normes minimales pour la procédure d'octroi ou de refus du statut de réfugié au sein des États membres.

En outre, une série d'autres mesures ont été arrêtés en ce qui concerne :

— les conditions de base relatives à l'accueil temporaire de réfugiés provenant d'États non membres qui ne peuvent pas retourner dans leur pays et aux personnes qui doivent bénéficier d'une protection internationale;

— une répartition équilibrée, entre les États membres, des charges qu'entraîne l'accueil ainsi que de ses conséquences.

En ce qui concerne la problématique de l'asile, le Conseil peut désormais prendre, à la majorité qualifiée, des mesures pour une période maximale de six mois lorsqu'un pays est confronté à une situation exceptionnelle d'immigration.

Quant à la politique migratoire, des mesures ont été prises concernant :

— les conditions d'accueil et de séjour et les conditions de procédure pour l'octroi d'un visa à plus long terme et d'autorisations de séjour, y compris en cas de regroupement familial;

— l'immigration clandestine et le séjour en situation illégale, y compris le rapatriement des clandestins.

Les États membres peuvent prendre des mesures politiques propres pour autant qu'ils respectent le Traité d'Amsterdam et les accords internationaux.

Un certain nombre de mesures définissent également les conditions dans lesquelles des citoyens d'États non membres qui séjournent légalement dans un État membre peuvent résider dans un autre État membre et les droits dont ils jouissent.

werking rond justitie en binnenlandse zaken grondig gewijzigd. Asielbeleid en immigratie vallen voortaan onder de eerste pijler, en kunnen vanaf dan aanleiding geven tot richtlijnen, regelgeving, besluitvorming, aanbevelingen en opinies.

Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 kan de Raad beslissingen nemen omtrent :

— het vastleggen van de criteria en de mechanismen die bepalen welke lidstaat een asielvraag zal behandelen vanwege een burger van een niet-lidstaat;

— de minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten;

— de minimumstandaarden waaraan vluchtelingen van niet-lidstaten dienen te voldoen;

— de minimumstandaarden voor de procedure voor het toestaan of weigeren van het status van vluchteling binnen de lidstaten.

Bovendien werden een aantal andere maatregelen vastgelegd nopens :

— de basisvoorwaarden voor tijdelijke opvang van vluchtelingen uit niet-lidstaten die niet naar hun land kunnen terugkeren en voor personen die internationale bescherming moeten genieten;

— een evenwichtige verdeling tussen de lidstaten van de lasten bij de opvang en de gevolgen van de opname.

Met een gekwalificeerde meerderheid kan de Raad voortaan maatregelen nemen voor een periode van maximaal 6 maanden wanneer een land geconfronteerd wordt met een uitzonderlijke toestand van immigratie, nopens de asielproblematiek.

Betreffende de migratiepolitiek zijn maatregelen genomen nopens :

— de voorwaarden van ontvangst en verblijf en de procedurevoorwaarden bij het verlenen van visa op langere termijn en verblijfsvergunningen, ook voor het geval van familiehereniging;

— illegale immigratie en illegaal verblijf, inclusief de repatriëring van illegalen.

Het is de lidstaten toegelaten eigen beleidsmaatregelen te treffen voor zover zij voldoen aan het Verdrag van Amsterdam en de internationale akkoorden.

Een aantal maatregelen omschrijven tevens de rechten en de voorwaarden waaronder burgers van niet-lidstaten die op legale wijze in een lidstaat verblijven, in een andere lidstaat kunnen resideren.

5. La présidence autrichienne

La Déclaration du 19 novembre 1998 de la présidence autrichienne appelait à une politique cohérente, axée sur le moyen terme, mettant en œuvre les résultats du Sommet d'Édimbourg, de la déclaration de 1994 de la Commission et du Traité d'Amsterdam de 1997.

Le document autrichien traite des sous-domaines suivants :

a) réduction de la pression migratoire dans les pays d'origine par :

- une intervention dans les zones de conflits,
- une extension de l'aide au développement et de la coopération économique,
- une coopération politique entre pays d'origine et pays de destination;

b) limitation de l'immigration clandestine et suppression de réseaux d'immigration clandestine sur le plan de la criminalité organisée;

c) contrôle des flux migratoires par :

- une amélioration et une standardisation de l'obtention d'informations,
- un contrôle quantitatif de la nouvelle immigration;

d) harmonisation de la législation relative à la migration d'habitants de pays tiers, et plus précisément au regroupement familial;

e) un concept général d'efficacité du contrôle de la migration légale à tout moment :

- dans le pays d'origine lors de l'octroi d'un visa,
- dans le pays de transit lors du contrôle des déplacements,
- dans le pays de transit lors de la mise en application de la politique européenne existante,
- dans le contrôle aux frontières extérieures,
- par la mise en place de structures de sécurité aux frontières intérieures,
- dans les pays de destination par des procédures rapides;

f) la détermination d'un statut de migrant légal en vue de leur intégration. Nouvelles mesures de protection en faveur des réfugiés :

- par la mise sur pied d'une structure de protection temporaire,
- par des programmes de réintégration socialement acceptables dans les pays d'accueil,

5. Het Oostenrijkse voorzitterschap

In de Verklaring van het Oostenrijkse voorzitterschap van 19 november 1998 werd opgeroepen tot een samenhangende politiek, gericht op de middellange termijn, met implementatie van de resultaten van de Top van Edinburgh, de verklaring van de Commissie van 1994 en het Verdrag van Amsterdam van 1997.

Het Oostenrijkse document behandelt de volgende deeldomeinen :

a) reductie van de migratoire druk in de landen van oorsprong door :

- interventie in de conflictgebieden,
- uitbreiding van de ontwikkelingshulp en de economische coöperatie,
- politieke samenwerking tussen landen van oorsprong en bestemming;

b) beperking van illegale immigratie en het opdoeken van netwerken van illegale immigratie op het vlak van de georganiseerde misdaad;

c) controle op de migratiebewegingen door :

- verbetering en standaardisatie van de informatieverwerving,
- kwantitatieve controle op nieuwe immigratie;

d) harmonisering van de wetgeving over de migratie van inwoners van derde landen, en meer bepaald inzake gezinshereniging;

e) een algemeen concept voor efficiënte controle van legale migratie op elk ogenblik :

- in het land van oorsprong bij het verlenen van visa,
- in transit bij de controle van de verplaatsingen,
- in transit bij de implementatie van het bestaande Europees beleid,
- in de controle aan de buitengrenzen,
- door het instellen van veiligheidsstructuren aan de binnengrenzen,
- in de bestemmingslanden door middel van swift-procedures;

f) het vastleggen van een statuut van legaal migrant met het oog op hun integratie en nieuwe beschermingsmaatregelen voor vluchtelingen :

- door het opzetten van een structuur voor hun tijdelijke bescherming,
- door sociaal aanvaardbare integratieprogramma's in de gastlanden,

— par des programmes de réintégration bénéficiant d'un soutien international,

— par une réforme de la procédure d'asile,

— par la réduction du nombre de demandes d'asile qui ne sont absolument pas crédibles;

g) des accords entre pays d'origine et pays de transit sur l'harmonisation des normes en matière de prévention et de rapatriement;

h) l'eupéanisation effective de la politique migratoire européenne.

À l'issue d'un Conseil européen tenu à Cardiff (juin 1998), on a opté pour un plan à moyen terme (deux ans) et un plan à long terme (cinq ans), dans lesquels ont été arrêtés les objectifs ainsi qu'une liste de mesures concrètes. L'ensemble a été adopté fin décembre 1998 au sommet européen de Vienne.

La déclaration finale du sommet de Vienne de fin décembre 1998 circonscrit la politique européenne comme suit (article 85):

«En matière d'asile et d'immigration, le Conseil européen rappelle la nécessité de solutions globales pour ce qui est de la protection temporaire et d'un système de solidarité européenne. Il demande instamment au Conseil de poursuivre ses travaux sur la protection temporaire, la solidarité européenne, Eurodac, les règles applicables aux ressortissants des pays tiers et une stratégie globale en matière de migrations. À cet égard, le Conseil européen se réjouit de la décision du Conseil d'instituer un groupe de haut niveau pour les questions d'asile et de migration.»

Le sommet de Vienne a également approuvé le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant la mise en œuvre des décisions prévues par le Traité d'Amsterdam à propos de la création d'un espace global unique de sécurité, de liberté et de justice.

6. Laprésidencefinnoiseetlesommeteuropéende Tampere

Le 24 septembre 1999, à l'issue d'un large débat, la présidence finnoise a soumis au «Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile» du Conseil une série de lignes d'action en vue d'une stratégie européenne en matière de migration et d'asile.

L'idée fondamentale est que les questions de l'immigration et de l'asile ne doivent pas être abordées uniquement sous l'angle de la justice et de la politique intérieure, mais aussi sous d'autres angles, et plus précisément ceux de la politique sociale, de la politique étrangère ainsi que de la politique économique et de la coopération au développement.

— door internationaal gesteunde reïntegratieprogramma's,

— door hervorming van de asielprocedure,

— door het verminderen van absoluut ongelofwaardige asielaanvragen;

g) akkoorden tussen landen van oorsprong en transitlanden over de harmonisering van standaarden inzake preventie en repatriëring;

h) de effectieve Europeanisering van de Europese migrantenpolitiek.

Na een Europese Raad in Cardiff (juni 1998) werd geopteerd voor een plan op middellange termijn (2 jaar) en een langetermijnplan (5 jaar) waarin de doelstellingen en een lijst van concrete maatregelen werden vastgelegd. Het geheel werd aangenomen eind december 1998 op de Europese top in Wenen.

De eindverklaring van de topontmoeting van Wenen van eind december 1998 lijnt de Europese politiek als volgt af (artikel 85):

«Op het vlak van asiel en immigratie herinnert de Raad aan de noodzaak van globale oplossingen voor tijdelijke bescherming en Europese solidariteit. Het spoort de Raad aan zich verder in te zetten voor tijdelijke bescherming, voor Europese solidariteit voor burgers uit derde landen en een globale migratiestrategie. De oprichting van een werkgroep op hoog niveau over asiel en migratie krijgt een positieve beoordeling.»

De Weense top keurde eveneens het actieplan goed van de Raad en de Commissie nopens de implementering van de besluitvorming van het Verdrag van Amsterdam over het creëren van één globale ruimte van veiligheid, vrijheid en gerechtigheid.

6. Het Finse voorzitterschap en de Europese Top van Tampere

Na een ruim debat legde het Finse voorzitterschap op 24 september 1999 aan het «Strategisch Comité voor immigratie, grenzen en asiel» van de Raad een aantal krijtlijnen voor met het oog op een Europese strategie over migratie en asiel.

De basisgedachte is dat migratie en asiel niet alleen aspecten van justitie en binnenlandse politiek vertonen maar ook andere invalshoeken moeten krijgen. Meer bepaald gaat het om sociale politiek, buitenlandse politiek alsook economische politiek en ontwikkelingssamenwerking.

Cette politique doit être concrète, de manière à permettre une application uniforme, mais elle doit aussi être suffisamment flexible pour que chaque État ait la possibilité d'intégrer dans sa politique la spécificité des problèmes auxquels il est confronté. Le caractère ouvert de cette politique permettra de tenir compte de tous les aspects démographiques ainsi que des marchés du travail à l'intérieur de l'Union européenne et en dehors de celle-ci. La politique sera basée sur la solidarité et tirera sa légitimité démocratique d'un large soutien au sein du Parlement européen ainsi que la transparence des processus décisionnels.

Le sommet crucial de Tampere qui s'est tenu en octobre 1999 en Finlande représentera à terme un tournant dans l'élaboration d'une politique européenne en matière d'asile et de migrations.

Au cours de ce sommet, on a mis l'accent sur la nécessité d'un partenariat avec les pays d'origine. Ces partenariats concerneront notamment la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie et l'emploi. Le partenariat sera focalisé sur la prévention des conflits, la promotion de la démocratie et la protection des droits de l'homme, en particulier pour les minorités, les femmes et les enfants.

L'approche commune de la politique en matière d'asile sera fondée sur la Convention de Genève. On a proposé un délai d'un an. Le système «Eurodac» pour les demandeurs d'asile doit être achevé et mis en œuvre sans tarder.

On privilégie le traitement équitable des citoyens de pays tiers. Les citoyens en séjour légal se verront attribuer un ensemble de droits et de devoirs comparables à ceux des citoyens européens. La non-discrimination sur les plans économique, social et culturel ainsi que les mesures contre le racisme et la xénophobie doivent être élaborées dans le cadre de l'article 13 du Traité européen.

La nouvelle politique en matière de mouvements migratoires devra faire l'objet de campagnes d'information en collaboration avec les pays d'origine et les pays de transit. Ces campagnes doivent aborder l'immigration légale ainsi que toutes les formes de traite des êtres humains. La possibilité d'un service unique de visa peut être envisagée. La Commission doit achever le travail législatif pour la fin de l'an 2000. Les États membres ont l'obligation de combattre en collaboration avec Interpol, les réseaux et organisations criminels et ce, spécialement en ce qui concerne les femmes et les enfants. Les États candidats sont censés appliquer les accords de Schengen. Les frontières extérieures doivent être contrôlées par des professionnels spécialement entraînés. Le Conseil insiste sur les programmes d'aide pour les retours volontaires et la lutte contre la traite des êtres humains dans les pays d'origine et les pays de transit.

Deze politiek zal concreet moeten zijn, zodat hij uniform van toepassing kan zijn, maar zal evenwel terzelfder tijd flexibel moeten zijn zodat de individuele Staten de eigenheid van hun problemen in hun beleid kunnen verwerken. Het open karakter ervan zal het mogelijk maken in te spelen op alle aspecten van demografische aard en op de arbeidsmarkten binnen en buiten de Unie. De politiek zal gebaseerd zijn op solidariteit, en democratisch gelegitimeerd door een ruim draagvlak binnen het Europees Parlement, en op basis van transparante besluitvormingsprocessen.

De cruciale top van Tampere van oktober 1999 in Finland zal op termijn een keerpunt betekenen in het opzetten van een Europese politiek voor asiel en migratie.

De nadruk wordt gelegd op de noodzaak van een partnerschap met de landen van oorsprong. Dit houdt onder meer armoedebestrijding, verbetering van de levensvoorwaarden en tewerkstelling in. Het partnerschap zal zich concentreren op het voorkomen van conflicten, de democratisering bevorderen, de mensenrechten vrijwaren, vooral van minderheden, vrouwen en kinderen.

Een gemeenschappelijke benadering van de asielpolitiek zal gebaseerd zijn op de Conventie van Genève. Een termijn van één jaar wordt vooropgesteld. Het zogenaamde «Eurodac-systeem» voor asielzoekers dient onverwijld afgewerkt te worden en in werking te treden.

Een faire behandeling van burgers uit derde landen staat voorop. Voor burgers die legaal verblijven zal een geheel van rechten en plichten gelden die vergelijkbaar zijn met die voor de Europese burgers. Non-discriminatie op economisch, sociaal en cultureel vlak en maatregelen tegen racisme en xenofobie moeten ontwikkeld worden overeenkomstig artikel 13 van het Europees Verdrag.

Voor een nieuw beleidsplan voor migratiebewegingen zullen informatiecampagnes nodig zijn in samenwerking met de landen van oorsprong en de transitlanden. Zij dienen de legale immigratie zowel als alle vormen van mensenhandel te behandelen. Een mogelijke eenheidsdienst voor visa kan overwogen worden. Tegen eind 2000 zou de Commissie het wetgevend werk geleverd moeten hebben. De lidstaten dienen samen met Interpol de netwerken en criminele organisaties aan te pakken, speciaal inzake vrouwen en kinderen. Kandidaat-lidstaten worden geacht de Schengenakkoorden te implementeren. De buitengrenzen dienen door speciaal getrainde professionals gecontroleerd te worden. De Raad dringt aan op hulpprogramma's rond de vrijwillige terugkeer en op de bestrijding van de mensenhandel in de landen van oorsprong en de transitlanden.

C. Conclusion

Depuis trop longtemps, les intérêts nationaux ont entravé et bloqué le processus décisionnel relatif à une politique européenne en matière de migrations et d'asile. Aujourd'hui, il est évident que ce problème concerne l'ensemble de l'Union européenne.

L'exode des Croates, des Bosniaques et des Kosovars, l'immigration clandestine d'Iraqiens et de Kurdes ainsi que l'émigration globale en provenance des pays du Maghreb démontrent l'intensité et l'actualité du problème. Une politique européenne ne saurait être le produit des options politiques nationales en la matière.

Des obstacles tels que l'intérêt personnel, la position géographique et les restrictions institutionnelles peuvent freiner, mais non bloquer, l'exigence d'une politique européenne.

La Belgique peut parfaitement jouer un rôle de pionnier dans l'élaboration de cette politique européenne qui, après le Sommet de Tampere, doit être concrétisée.

C. Conclusie

Nationale belangen hebben al te lang het proces van besluitvorming over een Europees beleid inzake migratie en asiel geremd en tegengehouden. Het is nu zonder meer duidelijk dat het een probleem betreft dat de hele Unie aangaat.

De exodus van de Kroaten, de Bosniërs en de Kosovaren, de illegale immigratie van Irakezen, Koerden en de globale emigratie uit de Maghreblanden zijn het bewijs van de intensiteit en de actualiteit van het probleem. Een Europese politiek kan nooit het product zijn van de nationale beleidsinzichten terzake.

Een aantal hindernissen zoals eigenbelang, geografische ligging en institutionele beperkingen kunnen de eis tot een Europese benadering vertragen maar niet stoppen.

België kan best een voortrekkersrol spelen bij de totstandkoming van deze Europese politiek die na Tampere concreet gemaakt moet worden.

III. RECOMMANDATIONS

1. Analyse chiffrée de l'immigration

Le Chapitre II.1. «Analyse de la migration en Belgique» montre non seulement que l'immigration en Belgique n'a pas fait l'objet d'une étude globale et cohérente, basée sur des chiffres récents et complets, mais aussi que la politique en matière de migration n'a pas été mise en rapport avec le contexte international et l'évolution démographique et qu'on ne l'a jamais étudiée à la lumière de son impact économique.

À ce jour, le gouvernement s'est intéressé uniquement aux symptômes: maîtrise du problème des demandeurs d'asile, régularisation limitée pour les illégaux, contrôle strict sur l'octroi des visas. Il manque cependant une vision globale du problème de la migration. Développer une base de données fiables est le premier élément d'une telle vision.

C'est pourquoi la commission recommande au gouvernement de s'atteler à la collecte de données statistiques récentes et complètes sur la migration. Cette information doit être disponible pour tous les stades de la procédure, s'étendre à des paramètres tels que la reconnaissance, la détention et retour, et être ventilée par sexe et en faisant la distinction entre personnes mineures et personnes majeures. Le centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui en est chargé, doit pouvoir disposer de ces chiffres de la part des services compétents.

Les informations qui seront ainsi collectées doivent être regroupées dans un rapport annuel à l'attention du gouvernement et du Parlement. Ce rapport doit déboucher sur un débat parlementaire sur l'ensemble du problème de la migration.

2. Accès au territoire

La commission insiste pour que l'effort qui a été entrepris en matière de délivrance de visas dans les ambassades se poursuive. L'information des demandeurs, la formation du personnel local d'ambassade, le traitement et la transmission des informations entre les postes diplomatiques et l'administration belge doivent faire l'objet d'une attention renforcée et d'une évaluation régulière.

La commission constate que l'accès au territoire de personnes qui fuient légitimement leur pays en raison de persécutions, risque d'être entravé par des dispositifs mis en place dans les pays d'origine. Elle demande que des efforts soient entrepris par le gouvernement pour éviter que des personnes qui répondent aux critères de la Convention de Genève ne se voient interdire l'accès au territoire belge en raison de disposi-

III. AANBEVELINGEN

1. Cijfermatige analyse van de immigratie

Uit hoofdstuk II.1. «Analyse van de migratie in België» blijkt niet alleen dat de immigratie in België niet op een globale en coherente, cijfermatig onderbouwde wijze is onderzocht maar ook dat het migratiebeleid niet is gerelateerd aan een internationale context, demografische ontwikkeling of onderzocht in het licht van zijn economische impact.

Tot nog toe heeft de regering zich beperkt tot een symptoombestrijding: het beheersen van het asielzoekersvraagstuk, een beperkte regularisatie voor de illegalen, een streng toezicht op de verstrekking van visa. Wat echter ontbreekt is een globale visie op het migratievraagstuk. Een eerste element van een dergelijke visie is de ontwikkeling van een betrouwbare gegevensbank.

De commissie beveelt dan ook aan dat de regering daar werk van maakt en de opdracht geeft om recente en volledige statistische informatie aan te maken over de migratie. Deze informatie dient beschikbaar te zijn voor alle fasen van de procedure, met inbegrip van parameters, zoals erkenning, detentie en terugkeer, en dienen naar geslacht en al of niet minderjarigheid te worden opgesplitst. Het centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, wiens taak dit is, dient te kunnen beschikken over deze cijfers vanwege de bevoegde diensten.

De aldus verzamelde informatie moet worden bijeengebracht in een jaarverslag ten behoeve van de regering en het Parlement. Een dergelijk verslag moet aanleiding geven tot een parlementair debat over het migratievraagstuk in zijn geheel.

2. Toegang tot het grondgebied

De commissie dringt erop aan dat de inspanningen die zijn geleverd in verband met de afgifte van visa in de ambassades worden voortgezet. Er moet meer aandacht worden besteed aan het informeren van de aanvragers, aan de opleiding van het plaatselijke ambassadepersoneel, en aan de behandeling en de overzending van de gegevens tussen de diplomatieke posten en de Belgische administratieve diensten. Dit alles moet ook geregeld worden geëvalueerd.

De commissie stelt vast dat de toegang tot het grondgebied voor personen die legitiem hun land ontvluchten omdat ze er vervolgd worden, bemoeilijkt dreigt te worden door maatregelen die in de herkomstlanden getroffen worden. Zij vraagt dat de regering alles in het werk stelt om te voorkomen dat mensen die voldoen aan de criteria van het verdrag Genève, geen toegang krijgen tot het grondgebied

tions prises par ce même gouvernement par ses agents stationnés à l'étranger.

La commission demande de définir le rôle précis du fonctionnaire de l'immigration, de préférence un arrêté royal, afin d'assurer un fonctionnement transparent.

La commission constate que l'accès au territoire pour certaines catégories de personnes telles que les hommes ou femmes d'affaires ou les universitaires, les artistes et les membres de famille de personnes vivant régulièrement en Belgique, n'est guère facilité. Il importe d'en tenir compte à l'avenir.

Pour les citoyens des pays de l'Est il faudrait envisager de leur accorder plus systématiquement des permis de séjour de courte durée, afin de leur permettre d'accéder temporairement au marché de l'emploi officiel et retourner ensuite vers leur pays, plutôt que de se trouver devant le fait accompli du travail au noir. La Commission n'est pas convaincue que la réintroduction de l'obligation de visa soit un bon instrument pour remédier à cette problématique.

3. Réforme de l'administration et formation du personnel

Dans sa note du 1^{er} octobre 1999, le gouvernement annonça une réforme des administrations dans les domaines de compétence touchant à la matière de l'immigration. Il y fut annoncé la création d'une Administration fédérale de l'immigration, d'une Administration fédérale de l'asile ainsi que d'une Juridiction administratives des réfugiés. La commission s'inquiète de l'absence de toute communication à ce sujet de la part du gouvernement, et désire être impliquée dans cet important processus de réforme.

L'effort de formation du personnel appelé à traiter les dossiers des demandeurs d'asile (formation dans le domaine de la législation sur les étrangers, communication, techniques d'accueil et d'interview) doit être poursuivi, même au sein des nouvelles administrations à créer.

Entre-temps, la commission plaide une nouvelle fois pour un fonctionnement plus efficace de l'Office des étrangers ainsi que pour une plus grande rigueur dans la transmission des informations et la collaboration entre les services fédéraux et les administrations locales et avec les services de police.

Les administrations et les commissions doivent pouvoir fonctionner objectivement et c'est la raison pour laquelle il faut dépolitiser la désignation, la nomination et la promotion du personnel.

wegens maatregelen die door diezelfde regering genomen zijn door toedoen van haar ambtenaren die in het buitenland gestationeerd zijn.

In dat verband vraagt de commissie de precieze rol van de immigratie ambtenaar bij voorkeur door een koninklijk besluit te omschrijven om een transparente werking te verzekeren.

De commissie stelt vast dat de toegang tot het grondgebied voor bepaalde categorieën van personen, zoals zakenmensen of universitaires, kunstenaars en familieleden van personen die legaal in België verblijven, nauwelijks makkelijker is geworden. In de toekomst zal daar iets aan gedaan moeten worden.

Voor de burgers van de Oostbloklanden moet men overwegen om hun meer op systematische wijze verblijfsvergunningen van korte duur te verlenen zodat ze in staat zijn tijdelijk toegang te verkrijgen tot de officiële arbeidsmarkt en nadien naar hun land kunnen terugkeren, in plaats van voor het voldongen feit te staan dat ze zwartwerk moeten verrichten. De commissie is er niet van overtuigd dat de herinvoering van de visumverplichting een goed instrument is om deze problematiek op te vangen.

3. Hervorming van de administratie en opleiding van het personeel

In haar nota van 1 oktober 1999, kondigde de regering een hervorming aan van de administraties waarvan de bevoegdheidsdomeinen in verband staan met de immigratiematerie. Zo werd de oprichting in het vooruitzicht gesteld van een Federale Administratie voor immigratie, een Federale Administratie voor asiel en een Administratieve Rechtscollege voor de vluchtelingen. De commissie maakt zich zorgen over het gebrek aan enige mededeling daaromtrent vanwege de regering, en wenst nauwer betrokken te worden bij dit belangrijk hervormingsproces.

De opleiding van het personeel dat de dossiers van de asielzoekers behandelt (wetgeving over buitenlanders, communicatie, opvang- en interviewtechnieken), moet worden voortgezet, zelfs in de nieuw op te richten administraties.

Ondertussen pleit de commissie nogmaals voor een efficiëntere werking van de Dienst Vreemdelingenzaken alsook een meer accurate informatiedoorstroming en samenwerking tussen de federale diensten en de lokale besturen, alsook met de politiediensten.

De administraties en de commissies moeten objectief kunnen werken en daarom moeten de aanduiding, de benoeming en de bevordering van het personeel gedepolitiseerd worden.

4. Centres d'accueil de réfugiés

Un accueil des candidats réfugiés doit être organisé afin de permettre de leur apporter une aide, dès la demande d'asile, peu importe que leur demande soit favorablement accueillie ou non.

Les centres d'accueil doivent être de préférence de petite taille. Une répartition équilibrée des centres dans le pays doit rester garantie. Il n'empêche que dans la plupart des cas, les centres d'accueil suscitent des réticences de la part des habitants des communes concernées, surtout de la part des riverains. Voilà pourquoi il est primordial que des séances d'information avec les riverains soient organisées avant l'implantation et la mise en service d'un tel centre. Il faut en outre assurer des normes de qualité par un monitoring continu. Des formations doivent être dispensées au sein de ces centres et des activités doit y être organisées.

5. L'accueil durant la période d'examen de la demande d'asile

La fourniture d'une aide matérielle aux candidats réfugiés — sous forme de logement, de soins de santé et d'aliments, en lieu et place d'une aide financière — est une manière de combattre les abus. Cependant, en raison des différences structurelles existant entre les différents CPAS, il est impératif de maintenir le choix pour tout CPAS entre une aide matérielle et une aide financière. Il faut en plus faire la clarté sur les possibilités de réalisation des projets, notamment en ce qui concerne le montant du forfait. Ce montant permet-il aux CPAS d'assurer un bon accueil? En effet, tous les CPAS ne disposent pas des mêmes possibilités. À ce sujet, l'autorité fédérale doit étudier l'existence de normes générales de qualité en matière d'aide matérielle et baser ses directives sur les résultats de cette étude. Par ailleurs, il y a le problème créé par la pratique de certaines autorités locales qui renvoient systématiquement les demandeurs d'asile vers d'autres communes. Les sanctions pécuniaires applicables sont-elles effectives?

Tandis que le gouvernement prône l'octroi d'aide sociale en nature aux demandeurs d'asile, il serait envisageable de prolonger l'octroi de cette aide aux déboutés en dehors de l'aide médicale urgente.

La commission préconise une augmentation des remboursements octroyés par l'État fédéral aux CPAS dont relèvent dans les faits les candidats réfugiés, afin que chaque CPAS recouvre l'entièreté des frais exposés.

4. Opvangcentra voor vluchtelingen

De opvang van de kandidaat-vluchtelingen moet, vanaf hun asielaanvraag zodanig georganiseerd zijn dat zij hulp krijgen, ongeacht het gevolg dat aan hun aanvraag wordt gegeven.

De opvangcentra moeten bij voorkeur klein zijn. Een evenwichtige spreiding van de centra over het hele land moet gewaarborgd blijven. De meeste opvangcentra wekken echter bij de bewoners van de betrokken gemeenten en vooral bij de buurtbewoners negatieve gevoelens op. Daarom is het absoluut noodzakelijk om vóór de inplanting en ingebruikname van zulk een centrum informatievergaderingen met de buurtbewoners te organiseren. Bovendien dienen kwaliteitsnormen te worden verzekerd via een voortdurende monitoring. Binnen deze centra moet worden gezorgd voor opleidingen en activiteiten.

5. De opvanggedurende het onderzoek van de asielaanvraag

Het verschaffen van materiële hulp aan de kandidaat-vluchtelingen — in de vorm van huisvesting, gezondheidszorg en voeding in de plaats van financiële hulp —, is een manier om misbruiken tegen te gaan. Wegens structurele verschillen tussen de verschillende OCMW's moet elk OCMW evenwel kunnen blijven hierzen tussen materiële hulp en financiële hulp. Ook is het nodig dat er duidelijkheid komt omtrent de realiseerbaarheid van de plannen, bijvoorbeeld waar het gaat om de hoogte van het forfaitair bedrag. Kunnen de OCMW's met dit bedrag instaan voor een goede opvang? Immers, niet alle OCMW's beschikken over dezelfde mogelijkheden. Dienaangaande dient de federale overheid onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van algemene kwaliteitsnormen inzake materiële hulp en richtlijnen baseren op deze onderzoeksresultaten. Verder is er het probleem dat een aantal lokale overheden asielzoekers systematisch doorsturen naar andere gemeenten. Zijn de pecuniaire sancties ter zake effectief?

De regering stelt voor de maatschappelijke dienstverlening aan de asielzoekers in natura te verstrekken. Het valt te overwegen om, buiten de dringende medische hulp, deze hulp te blijven toekennen aan de uitgeprocedeerden.

De commissie pleit voor een verhoging van de terugbetalingen door de federale overheid aan de OCMW's die de kandidaat-vluchtelingen werkelijk ten laste hebben, zodat elk OCMW het volledig bedrag van de gemaakte kosten kan terugkrijgen.

6. Situation spécifique des enfants

Il est indispensable que la Belgique respecte les engagements internationaux auxquels elle a souscrit concernant les mineurs non accompagnés.

En ce qui concerne les enfants accompagnés ou non de leurs parents, la commission entend que l'on mette fin à leur enfermement dès que celui-ci ne répond plus aux conditions du Traité sur les droits de l'enfant, à moins que cet enfermement soit nécessaire à leur protection.

Il faut veiller à ce qu'une prise en charge des enfants pendant ce temps soit assurée de sorte qu'ils puissent bénéficier d'une scolarité dispensée pendant la période d'attente.

La commission souhaite que le gouvernement fédéral mène des négociations avec les Communautés de sorte qu'elles assument leurs compétences en la matière.

Les mineurs ne peuvent être refoulés vers leur pays de nationalité ou leur pays d'origine qu'à condition que leurs parents se trouvent dans ce pays ou qu'un centre d'accueil puisse les recueillir.

La commission estime qu'il est très important de mettre fin au vide concernant le problème des demandeurs d'asile mineurs non accompagnés et ce, en particulier pour ce qui est du régime de tutelle indispensable. Ces enfants et ces jeunes doivent être considérés comme des enfants d'abord, et seulement ensuite comme des réfugiés. Ils ont droit à l'assistance et à l'accès aux services sociaux au même titre que n'importe quel enfant. En outre, ils ont bien entendu aussi le droit de bénéficier de soins adaptés à leur situation précaire ainsi que de l'attention que requièrent leurs traumatismes spécifiques.

La situation des mineurs d'âge entrant illégalement en Belgique, accompagnés ou non, demeure préoccupante. Le traitement qui leur est réservé à Zaventem doit être substantiellement revu afin d'éviter qu'ils deviennent victimes des agissements des trafiquants d'êtres humains.

Selon les déclarations de l'Office des étrangers, il s'agit, pour la Belgique entière, de quelques centaines de cas par an, dont il y a lieu de se préoccuper.

Dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, cette préoccupation devrait s'étendre au-delà de leur présence en Belgique. Un suivi, même dans la zone Schengen, doit être organisé.

7. Situation spécifique des femmes

Il est souhaitable de veiller à ce que des directives officielles spécifiques garantissent une procédure d'asile et de régularisation respectueuse envers les

6. Specifieke situatie van de kinderen

België moet zijn internationale verbintenissen in verband met niet-begeleide minderjarigen nakomen.

De commissie wil ook dat er een einde komt aan de opsluiting van kinderen die al dan niet vergezeld zijn van hun ouders, buiten de voorwaarden van het Verdrag van de rechten van het kind, tenzij het voor hun bescherming noodzakelijk is.

Er moet voor deze kinderen zodanig worden gezorgd dat zij tijdens de wachtperiode naar school kunnen gaan.

De commissie wenst dat de federale regering onderhandelingen voert met de Gemeenschappen, zodat ze hun bevoegdheden terzake ook effectief uitoefenen.

Minderjarigen mogen alleen naar het land waarvan zij de nationaliteit hebben of naar hun land van herkomst teruggedreven worden als hun ouders daar zijn of als er voor hen plaats is in een opvangcentrum.

Het is voor de commissie zeer belangrijk dat een einde gemaakt wordt aan het vacuüm dat heerst omtrent de niet-vergezeld minderjarige asielzoekers, inzonderheid waar het gaat om de noodzakelijke voogdijregeling. Deze kinderen en jongeren moeten eerst en vooral als kind worden beschouwd en dan pas als vluchteling. Zij hebben recht op hulpverlening en toegang tot voorzieningen net als ieder ander kind. Daarnaast hebben zij natuurlijk ook recht op een specifieke zorg voor hun preciaire situatie en aandacht voor hun specifieke trauma's.

De situatie van de minderjarigen die al dan niet onder begeleiding illegaal in België binnenkomen, blijft zorgwekkend. De manier waarop zij in Zaventem behandeld worden, moet grondig worden herzien om te voorkomen dat zij in handen vallen van mensenhandelaars.

Volgens de verklaringen van de Dienst Vreemdelingenzaken gaat het, voor heel België, jaarlijks om enkele honderden gevallen die verdere aandacht vragen.

In het kader van de strijd tegen de mensenhandel moet deze aandacht verder reiken dan hun aanwezigheid in België. Die minderjarigen moeten gevolgd worden, ook binnen de Schengen-zone.

7. Specifieke situatie van de vrouw

Er dient gezorgd te worden voor officiële, specifieke richtlijnen zodat de asiel- en regularisatieprocedure op alle vlakken respect inhoudt voor de vrouw

femmes dans tous les domaines (audition, accueil, détention, retour, santé, formation). Le nécessaire doit être fait afin que le personnel administratif en Belgique reçoive une formation particulière sur la problématique relative à la situation de la femme.

La commission estime que des directives écrites sont d'autant plus nécessaires que les poursuites fondées sur le sexe ne sont pas mentionnées explicitement comme motif de poursuites dans la convention de Genève sur les réfugiés (1951). En attendant que l'on comble cette lacune en actualisant comme il se doit la loi du 15 décembre 1980, des directives écrites lèveront tous les doutes ou toutes les ambiguïtés en la matière, du moins dans notre pays.

Dans le cadre de la lutte contre le trafic des êtres humains, il convient d'accorder aux centres d'accueil Pag-asa, Payoke et Suraya un encadrement adéquat et des moyens structurels suffisants, pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs missions de manière correcte et continue.

8. Situation spécifique des étudiants

Un pays comme le nôtre doit certainement offrir aux étudiants étrangers la possibilité d'acquérir chez nous des connaissances scientifiques. Après leurs études, ces étudiants doivent cependant être intégrés dans la vie sociale de leur pays d'origine. Leurs connaissances et les chances qui leur ont été données leur permettront de bâtir l'avenir de leur pays. Il faut à tout prix éviter une fuite des cerveaux dans les pays d'origine, car un tel phénomène ne fait que renforcer le fossé entre les riches et les pauvres et, partant, les flux migratoires. Un étudiant étranger qui ne retourne pas dans son pays à l'issue de sa formation représente une occasion manquée pour ce pays et un gaspillage de ressources de développement pour le pays dans lequel il a étudié. Le gouvernement doit évaluer la situation actuelle et prendre les mesures nécessaires.

Les étudiants qui seront rentrés dans leur pays après la fin de leurs études auront la possibilité de suivre de manière récurrente et interrompue des formations complémentaires de courte durée dans notre pays.

Ceci leur permettra de ne pas s'isoler du pays qui leur sert de pays-phare pour leur formation, en ce compris leur formation continuée.

9. Régularisation des étrangers

Indépendamment du débat lié à la loi elle-même, pour lequel la commission approuve l'objectivation de certains critères de régularisation prévue par la loi, elle estime que la fixation de tels critères ne doit pas exclure une appréciation adaptée de chaque situation. Il ne faudrait en effet pas que ces conditions objectives servent de prétexte pour débouter des

(verhoor, opvang, verblijf in gesloten inrichting, terugkeer, gezondheid, opleiding). Men moet het nodige doen opdat het administratief personeel in België een opleiding krijgt waarin aandacht wordt geschonken aan de vrouwenproblematiek.

De commissie is van oordeel dat geschreven richtlijnen des te noodzakelijker zijn daar vervolging op basis van geslacht niet uitdrukkelijk als vervolgingsgrond opgenomen is in de Vluchtelingenconventie van Genève (1951). In afwachting dat deze lacune wordt gecorrigeerd, door noodzakelijke actualisering van de wet van 15 december 1980, zullen geschreven richtlijnen alle twijfel of ambiguïteit terzake wegemen, minstens is ons land.

In het kader van de bestrijding van de mensenhandel moeten de opvangcentra Pag-asa, Payoke en Suraya een degelijke omkadering en voldoende structurele middelen krijgen zodat zij hun taken op een degelijke en continue wijze kunnen uitvoeren.»

8. Specifieke situatie van de studenten

Een welvarend land als België moet zeker aan buitenlandse studenten de mogelijkheid bieden hier wetenschappelijke kennis te verwerven. Na hun studie moeten zij echter in hun land van herkomst ingeschakeld worden in het maatschappelijk leven. Dankzij hun kennis en de kansen die hen geboden zijn kunnen zij de toekomst van hun land verder uitbouwen. Een braindrain in de herkomstlanden moet tegen elke prijs worden vermeden, daar het enkel de kloof tussen arm en rijk en dus ook de migratiestromen versterkt. Een buitenlandse student die na zijn opleiding niet terugkeert naar zijn land van herkomst, betekent een gemiste kans voor dit land en een verspilling van ontwikkelingsgeld voor het land waar hij gestudeerd heeft. De regering moet de huidige toestand evalueren en de nodige maatregelen nemen.

Studenten die na de voltooiing van hun studies, zijn teruggekeerd naar hun land, krijgen de mogelijkheid om herhaaldelijk en onderbroken bijkomende opleidingen van korte duur te volgen in ons land.

Op die manier zullen ze zich niet afgesneden voelen van ons land, dat een eminente rol speelt in hun opleiding en verder ook in hun voortgezette opleiding.

9. Regularisatie van de buitenlanders

In het debat rond de wetgeving keurt de commissie de door de wet vastgestelde objectieve regularisatiecriteria goed. Afgezien daarvan meent zij toch dat de hantering van dergelijke criteria niet ten koste mag gaan van een beoordeling die is aangepast aan elk individueel geval. De objectieve voorwaarden mogen geen voorwendsel zijn om mensen uit te wijzen die

personnes qui, bien que ne répondant pas à ces conditions, se trouvent néanmoins dans une situation extrêmement précaire. Par conséquent, il est important que le ministre conserve le pouvoir prévu par l'article 9, alinéa 3, de la loi de 1980 sur les étrangers lui permettant de prendre une décision humaine. Si cette compétence était transférée vers une commission indépendante, l'on soustrairait ce pouvoir au contrôle du Parlement.

L'article 6 de la loi stipule que les étrangers qui ont commis une fraude manifeste lors de leur procédure de demande d'asile sont exclus du bénéfice de la loi. Cette notion de fraude manifeste n'est pas définie de façon précise par la loi. Dès lors, pareille lacune pourrait donner lieu à des interprétations excessives ou absurdes de la notion: ainsi, si l'on assimile à une fraude l'illégalité de la présence sur le territoire des candidats à la régularisation.

Il est impératif de veiller à ce qu'il ne se crée pas de discriminations entre les demandeurs suivant la commune auprès de laquelle ils introduisent leur demande de régularisation. On peut en effet craindre l'existence de différences de traitement en fonction des aspirations politiques des entités communales. Semblables discriminations ne peuvent être tolérées.

L'enquête sociale prévue par la loi doit être réalisée par des assistants sociaux, plus enclins que les services de police à créer un rapport de confiance entre le candidat réfugié et l'administration belge.

Pour les «régularisables», des mesures devraient être prévues, le jour où ils deviennent réguliers: le gouvernement devrait prévoir une enveloppe financière spécifique afin que les communes et les CPAS ne doivent pas supporter ce fardeau de façon arbitraire.

Le plan de répartition ne sera en effet pas applicable à cette nouvelle catégorie d'habitants.

Les personnes régularisées doivent pouvoir bénéficier d'une couverture sociale intégrale.

L'État fédéral doit assumer son soutien aux CPAS dès le début de la procédure.

10. Droit au travail

Les personnes régularisées vont pouvoir s'insérer sur le marché de l'emploi, grâce à la dispense de permis de travail prévue à l'arrêté royal du 15 février 2000.

Il serait souhaitable qu'elles bénéficient en outre des programmes de remise à l'emploi: les ALE, les PTP et les emplois de service, le plan d'embauche. Les CPAS qui engagent des personnes dans le cadre des

weliswaar niet aan deze criteria beantwoorden, maar die zich toch in een zeer precare situatie bevinden. Daarom is het van het grootste belang dat de minister de bevoegdheid behoudt waarin artikel 9, derde lid, van de vreemdelingenwet van 1980 voorziet en die hem toestaat om een menselijke beslissing te nemen. Kent men deze bevoegdheid toe aan een onafhankelijke commissie, dan onttrekt men ze *de facto* aan de controle van het Parlement.

Artikel 6 van de wet bepaalt dat vreemdelingen die kennelijk bedrog hebben gepleegd bij de procedure van hun asielaanvraag, van de toepassing van deze wet zijn uitgesloten. Het concept «kennelijk bedrog» wordt in de wet niet verder verklaard. Deze lacune kan dan ook aanleiding geven tot overdreven of absurde interpretaties van dit concept: zo kan men het illegale verblijf op het grondgebied van de kandidaten voor regularisatie ook als bedrog beschouwen.

Men moet erop letten dat geen discriminatie ontstaat tussen de aanvragers naar gelang van de gemeenten waar zij hun regularisatieaanvraag indienen. Het is immers niet denkbeeldig dat verschillen in de behandeling ontstaan ten gevolge van de politieke ambities van de gemeentelijke entiteiten. Zo'n discriminatie is hoe dan ook onaanvaardbaar.

Het sociaal onderzoek dat de wet voorschrijft, moet worden uitgevoerd door maatschappelijke assistenten die — beter dan de politiediensten — uitgerust zijn om een vertrouwensrelatie tot stand te brengen tussen de kandidaat-vluchteling en de Belgische administratieve diensten.

Voor de «regulariseerbare» vreemdelingen moeten maatregelen worden genomen wanneer ze het recht op verblijf krijgen: de regering zou een speciaal krediet moeten uittrekken opdat deze last niet willekeurig wordt opgelegd aan de gemeenten en de OCMW's.

Het spreidingsplan zal immers niet van toepassing zijn op deze nieuwe categorie van bewoners.

De geregulariseerde personen moeten volledig gedekt zijn door de sociale zekerheid.

De federale overheid dient vanaf het begin van de procedure de steun aan de OCMW's op zich te nemen.

10. Recht op werk

De geregulariseerde personen zullen toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, dankzij de vrijstelling van arbeidsvergunning waarin het koninklijk besluit van 15 februari 2000 voorziet.

Het zou wenselijk zijn dat zij bovendien toegelaten worden tot wedertewerkstellingsprogramma's: de PWA's, de doorstromingsprogramma's en de dienstenbanen, het banenplan. De OCMW's die personen

articles 60, § 7, et 61 de la loi du 8 juillet 1976, bénéficieront de l'intervention de l'État dans le coût des personnes engagées pour autant que les personnes dont il s'agit soient inscrites effectivement au registre de la population.

D'autre part, la commission constate qu'il y a là une discrimination par rapport à d'autres étrangers résidant légalement en Belgique, en vertu d'un permis de séjour limité. Il est souhaitable d'envisager la suppression du système des cartes de travail, en liant d'office le droit au travail au permis de séjour.

11. Centres fermés

Il faudrait que le délai de détention des illégaux soit le plus court possible. La pratique de la prorogation *de facto* du délai maximal actuel de 5 mois lors d'une vaine tentative d'expulsion, doit être interdite explicitement par une nouvelle loi.

La politique d'immigration ne devrait plus, sur le long terme, nécessiter à l'avenir l'option des centres fermés.

Les programmes de formation dans ces centres, qui doivent être organisés, doivent être orientés sur le besoin de réintégration dans le pays d'origine. La qualité de la vie dans les centres fermés doit être conforme à la dignité humaine. L'intimité, l'hygiène et un encadrement spécialisé permettront d'adoucir les moments difficiles. La participation d'un personnel d'encadrement externe spécialisé peut se révéler très utile.

12. Retour dans le pays d'origine

La politique du gouvernement belge à l'égard des demandeurs d'asile déboutés et des migrants en situation irrégulière doit viser un retour dans de bonnes circonstances. Le respect des conditions humaines et des droits de l'Homme lors de l'éloignement du territoire est fondamental, même dans l'hypothèse où il s'agit d'un retour forcé.

Il incombe au gouvernement de déterminer les modalités pratiques de l'exécution de cette mesure.

Des initiatives en vue de retours volontaires d'illégaux devraient être encouragées, surtout quand il s'agit de projets englobant une aide dans le pays de provenance en vue d'une réintégration sur place.

L'OIM doit avoir accès à tous les rapatriés potentiels afin de permettre à ceux-ci de connaître les avantages que leur offre cette possibilité.

L'État belge doit développer des programmes spécifiques avec l'OIM.

in dienst nemen in het kader van de artikelen 60, § 7, en 61 van de wet van 8 juli 1976, komen in aanmerking voor een tegemoetkoming van de Staat in de kosten van de tewerkstelling, op voorwaarde dat die personen effectief ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters.

Anderzijds stelt de commissie vast dat er een discriminatie bestaat ten opzichte van andere vreemdelingen die legaal in België verblijven, krachtens een beperkte verblijfsvergunning. Het is wenselijk de afschaffing van het systeem van arbeidskaarten te overwegen, door het recht op arbeid ambtshalve te binden aan de verblijfsvergunning.

11. Gesloten centra

Voor de opsluitingstermijn van illegalen dient men de kortst mogelijke detentie na te streven. De praktijk waarbij de termijn die momenteel maximum 5 maanden bedraagt, *de facto* verlengd wordt bij een vergeefse poging tot uitwijzing, moet uitdrukkelijk worden verboden door een nieuwe wet.

De immigratiepolitiek zou er moeten toe leiden dat de gesloten centra, op lange termijn, in de toekomst overbodig worden.

De vormingsprogramma's in deze centra, die er moeten komen, moeten gericht zijn op de nood aan reïntegratie in het land van herkomst. De levenskwaliteit in de gesloten centra moet menswaardig zijn. De privacy, hygiëne en deskundige begeleiding kunnen de moeilijke ogenblikken verzachten. Toegang van deskundige begeleiders van buiten kan zeer nuttig zijn.

12. Terugkeer naar het land van herkomst

Het Belgische regeringsbeleid inzake uitgeproceeerde asielzoekers en illegale migranten moet een terugkeer in goede omstandigheden inhouden. Bij de verwijdering van het grondgebied dienen humane omstandigheden en eerbied voor de mensenrechten voorop te staan, zelfs wanneer het om een gedwongen terugkeer gaat.

Het komt aan de regering toe om de praktische uitvoeringsmaatregelen van deze maatregel te bepalen.

Initiatieven voor de vrijwillige terugkeer van illegalen moeten bevorderd worden, vooral in het kader van projecten die, met het oog op de wederintegratie ter plaatse, hulp verlenen in de herkomstlanden.

De IOM moet met alle potentiële gerepatrieerden in contact kunnen komen, om hen te kunnen wijzen op de voordelen die hun terugkeer inhoudt.

België moet samen met de IOM specifieke programma's uitwerken.

On doit mener une politique structurée. Cela requiert des moyens considérables ainsi que des procédures de suivi local, des réseaux et une gestion orientée sur le résultat. Dans le cadre de la Coopération au développement, l'administration de la DGCI fournit, en collaboration avec l'OIM, le financement nécessaire pour des projets de retour dans les pays du tiers-monde. Les projets similaires pour l'Europe centrale et orientale doivent être mis sur pied dans un cadre différent.

13. Protection des minorités ethniques

Les minorités ethniques souffrent, dans certains pays, du manque de moyens des gouvernements en place. La commission recommande une politique de soutien aux organisations de défense des droits de l'homme dans ces pays. Le retour des étrangers dans leur pays d'origine serait dès lors lié au respect, par le gouvernement de ce pays, d'un programme de protection des minorités ethniques mis en place en collaboration avec une institution de défense des droits de l'homme active dans les régions où les droits des minorités ethniques sont menacés. Les ambassades belges doivent spécialiser leurs diplomates pour mener à bien le suivi avec l'institution, si elle existe.

14. Rapports-pays

La commission rappelle, suite aux recommandations émises sous la législature précédente, sa proposition d'instaurer l'utilisation de rapports-pays en tant qu'instruments officiels de la politique d'éloignement et de rapatriement. La rédaction de tels rapports serait coordonnée par le département des Affaires étrangères.

15. Statut temporaire

La commission souhaite modifier la loi en prévoyant l'instauration d'un statut B permettant de conférer à certaines personnes qui ne tombent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève mais qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour des raisons indépendantes de leur volonté (par exemple en raison de situations de guerre, ...) un statut de séjour provisoire à durée limitée, pouvant éventuellement être prolongé. Ce statut de séjour leur ouvrirait un droit à des prestations sociales et à un permis de travail. Le gouvernement doit également prendre l'initiative de défendre un tel statut au niveau européen.

La commission souhaite que le gouvernement octroie un statut provisoire de séjour aux personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève et craignent la persécution.

Er moet een gestructureerd beleid gevoerd worden. Daarvoor zijn er heel wat middelen vereist, waarbij lokale toezichtprocedures, netwerken en resultaatgericht beheer noodzakelijk zijn. In het kader van ontwikkelingssamenwerking zorgt de administratie van de DGIS, in samenwerking met de IOM, voor de nodige financiële steun aan terugkeerprojecten met derdewereldlanden. Het opzetten van dergelijke projecten voor Centraal- en Oost-Europa moet binnen een ander kader gebeuren.

13. Bescherming van etnische minderheden

In sommige landen lijden etnische minderheden onder het gebrek aan middelen van de aan de macht zijnde regeringen. De commissie is voorstander van een beleid dat steun biedt aan de organisaties die in die landen opkomen voor de mensenrechten. De terugkeer van vreemdelingen naar hun land van herkomst is in deze context dus afhankelijk van het feit of de regering van dat land duldt dat er, in samenwerking met een mensenrechtenvereniging die actief is in de gebieden waar de rechten van de minderheden worden bedreigd, een programma wordt ontwikkeld ter bescherming van de etnische minderheden. De Belgische ambassades dienen hun diplomaten voor te bereiden op de follow-up met een dergelijke vereniging, als deze al bestaat.

14. Landenberichten

De commissie herinnert eraan dat zij tijdens de vorige zittingsperiode heeft aanbevolen om het verwijderings- en repatriëringsbeleid te baseren op een evaluatie, waarbij landenberichten worden gebruikt als officieel instrument. Het opstellen van deze berichten wordt gecoördineerd door het departement Buitenlandse Zaken.

15. Tijdelijk statuut

De commissie wenst een wetswijziging door te voeren waarin wordt voorzien in de uitvoering van een B-statuut waardoor aan bepaalde personen die niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag van Genève vallen maar om redenen buiten hun wil niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren (bijvoorbeeld omwille van oorlogssituaties, ...) een voorlopig verblijfsstatuut met een beperkte duur, eventueel verlengbaar, kan verleend worden. Dit verblijfsstatuut geeft recht op maatschappelijke prestaties en het recht op een arbeidsvergunning. De regering moet ook het voortouw nemen om dergelijk statuut te verdedigen op een Europees vlak.

De commissie wenst dat de regering een voorlopig verblijfsstatuut toekent aan mensen die niet onder de toepassing van het Verdrag van Genève vallen en die met vervolging bedreigd zijn.

Ceci pourrait régler aussi bien la situation de ceux qui viennent en groupe en Belgique pour fuir des situations de guerre, que celle d'individus qui sont venus ici à cause d'une pareille situation et qui ne peuvent rentrer dans leur pays à cause de cela, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile déboutés.

Les rapports-pays (cfr. supra) pourraient être mis à profit pour cette dernière catégorie.

16. Formationsetsoutienauxprocessusd'éducation deniveausecondaireetdeniveauuniversitaire dansle pays d'origine

La commission préconise l'organisation de formations directement dans les pays d'origine. Créer de telles formations permettrait aux nationaux de posséder les bases indispensables leur donnant accès à un emploi dans leur pays.

Ces formations doivent être également axées sur l'émancipation de la femme.

De telles formations peuvent également être envisagées lors du retour de réfugiés déboutés. Il est nécessaire de renforcer la coopération au développement dans ce sens.

Toutes ces formations doivent être adaptées aux besoins des pays d'origine.

17. Suivi de la politique d'immigration

Le gouvernement devrait clarifier davantage ses intentions sur la création de l'observatoire dont question dans sa note.

Il est indéniable que les programmes de formation, d'échange et de coopération dans le domaine de la politique d'asile, de la politique d'immigration et du franchissement des frontières extérieures contribuent dans une large mesure à étendre les connaissances en matière d'immigration. Notre pays doit donc exploiter au maximum les possibilités offertes par le programme Odysseus (Programme de formation, d'échanges et de coopération dans le domaine des politiques de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières) qui a été approuvé par le Conseil européen le 19 mars 1998 pour une durée de cinq ans. Au moment de fixer le contenu effectif des programmes annuels, on peut alors mettre en place des projets axés sur la formation et l'échange de fonctionnaires, la désignation d'officiers de liaison, l'étude et la recherche centrées sur le développement et la diffusion de matériel didactique. Il va de soi qu'il est essentiel de réaliser une étude comparative des meilleures techniques en matière de politique d'asile.

Vu l'importance de la question de l'immigration et l'opportunité d'un suivi parlementaire du flux des nouveaux demandeurs d'asile et de la politique en la

Dit zou zowel de toestand kunnen regelen van degenen die uit oorlogssituaties naar België komen in groep, als van de individuen die wegens zo'n situatie naar hier komen en daardoor niet terug kunnen naar hun land, of ze nu al of niet uitgeprocedeerde asielzoekers zijn.

De landenberichten (zie hiervoor) zouden gebruikt kunnen worden voor deze laatste categorie.

16. Opleidingen en ondersteuning van het middelbaar en universitair onderwijs in het land van herkomst

De commissie beveelt aan opleidingen te organiseren in het land van herkomst. Door dergelijke opleidingen worden de inwoners van die landen in staat gesteld een baan te vinden in hun eigen land.

De opleidingen moeten tevens gericht zijn op de emancipatie van de vrouw.

Dergelijke opleidingen kunnen ook een oplossing bieden voor uitgeprocedeerde asielzoekers die naar hun land terugkeren. De ontwikkelingssamenwerking moet in die zin worden uitgebreid.

Al deze opleidingen moeten aangepast zijn aan de behoeften van het thuisland.

17. Opvolging van de immigratiepolitiek

De regering moet duidelijk maken wat haar intenties zijn in verband met de oprichting van het waarschuwingscentrum waarover ze in haar nota spreekt.

Omdat programma's voor opleiding, uitwisseling en samenwerking op het gebied van het asielbeleid, het immigratiebeleid en de overschrijding van de buitengrenzen ongetwijfeld een grote hulp betekenen bij het vergroten van de kennis inzake immigratie, moet ons land maximaal inspelen op de mogelijkheden van het Odysseus-programma (Programma inzake opleiding, uitwisseling en samenwerking op het gebied van het asielbeleid, het immigratiebeleid en de overschrijding van de buitengrenzen) dat door de Europese Raad goedgekeurd werd op 19 maart 1998 en een looptijd heeft van vijf jaar. Bij de feitelijke invulling van de jaarprogramma's kunnen dan projecten op het getouw gezet worden waarin opleiding en uitwisseling van ambtenaren, het aanstellen van verbindingsofficieren, studie en onderzoek gericht op het ontwikkelen en verspreiden van didactisch materiaal centraal staan. Het spreekt voor zich dat een comparatieve studie over de beste beleidstechnieken inzake asielbeleid essentieel is.

Gezien de belangrijkheid van het migratiethema en de wenselijkheid van de opvolging door het Parlement van de instroom van nieuwe asielzoekers en het

matière, il est nécessaire que le gouvernement rende davantage compte au Parlement, et au moins 2 fois par an, par exemple en établissant des rapports sur l'évolution de la situation. Il est souhaitable que le Parlement soit informé des évolutions constatées au niveau des flux migratoires (nombre de demandeurs d'asile, nombre d'illégaux appréhendés, pays d'origine, constatations faites concernant les routes migratoires, la traite des êtres humains, ...).

18. *Burden sharing*

Le souci de parvenir à des évolutions durables et positives dans les migrations mondiales pose inévitablement le problème de la solidarité mondiale et de la détermination de la contribution réelle de chacun.

Le financement du retour, réintégration incluse, est essentiel et débouche inéluctablement sur la demande d'une répartition des charges. Ceci implique qu'à ce jour, ni le monde politique, ni les milieux universitaires, ne sont parvenus à concrétiser cette réflexion indispensable, que ce soit sur le plan qualitatif ou le plan quantitatif.

On doit pourtant quantifier les charges liées à une politique internationale stable en matière d'immigration. Il est nécessaire également de répondre aux questions suivantes :

— quel est le coût à court et moyen terme pour les pays qui refusent une politique de répartition des charges ?

— quels pourraient être les critères pour concrétiser cette technique sur le terrain ?

— de quelles techniques créatives dispose-t-on en vue de permettre aux pays les plus touchés d'accélérer la mise en œuvre et le financement de mesures politiques ? À ce sujet, on peut envisager un système de stimulants tant pour les bailleurs de fonds que pour les bénéficiaires.

Il semble indiqué d'utiliser la technique des fonds structurels pour financer la réalisation de grandes options politiques dans diverses régions-cibles, comme cela a été fait auparavant dans la Communauté européenne, et dans le cadre de laquelle une approche de la base au sommet permet d'assurer un soutien adéquat dans la région.

La commission propose dès lors la création d'un fonds spécifique européen permettant le retour des immigrés illégaux. Le fonds devrait fonctionner selon les mêmes principes que les fonds structurels UE.

19. *Un cadre européen, condition sine qua non*

Une politique d'immigration à la fois efficace et humaine suppose d'abord et avant tout une politique

beleid terzake, is het noodzakelijk dat de regering vaker dan nu het geval is, en minstens 2 maal per jaar, verslag uitbrengt aan het parlement, bijvoorbeeld door het opmaken van voortgangsrapporten. Het is wenselijk het Parlement in te lichten over de vastgestelde ontwikkelingen binnen de migratiestromen (aantal asielzoekers, aantal aangetroffen illegalen, herkomstlanden, vaststellingen omtrent migratieroutes en mensenhandel...).

18. *Burden sharing*

Bij het streven naar duurzame en positieve ontwikkelingen binnen de mondiale migratie rijst onvermijdelijk het probleem van de wereldd solidariteit en de bepaling van de feitelijke inbreng van elkeen.

De financiering van de terugkeer, met inbegrip van de reïntegratie, is essentieel en doet onvermijdelijk de vraag naar « *burden sharing* » rijzen. Dit houdt in dat noch in de politieke, noch in de academische wereld men er tot op heden in geslaagd is deze noodzakelijke oefening zowel kwalitatief als kwantitatief in te vullen.

Een kwantificering van de lasten van een stabiele internationale immigratiepolitiek is nochtans nodig, alook de bepaling van het volgende :

— wat zijn de kosten op korte en middellange termijn van het afwijzen van een politiek van *burden sharing* voor de weigeraars ?

— welke zouden de criteria kunnen zijn voor de invulling van deze techniek op het terrein ?

— welke creatieve technieken zijn voorhanden zijn om de meest getroffen landen in staat te stellen op versnelde wijze beleidsmaatregelen uit te voeren en te financieren ? Hierbij kan worden gedacht aan incentives zowel bij de financiers als bij de ontvangers.

De techniek van structuurfondsen ter financiering van de realisatie van belangrijke beleidsopties in diverse doelgebieden, zoals die eerder in de Europese Gemeenschap is gebruikt, en waarbij een *bottom-up* benadering de garantie biedt van een goed draagvlak in de regio lijkt aangewezen.

De commissie stelt derhalve de oprichting voor van een specifiek Europees fonds dat de terugkeer van de illegale immigranten mogelijk maakt. Dat fonds zou dezelfde principes moeten hanteren als de structuurfondsen van de Europese Unie.

19. *Een Europees kader, voorwaarde sine qua non*

Een doeltreffend en menselijk immigratiebeleid zal vooral bereikt worden door een geharmoniseerd

européenne harmonisée. Le gouvernement belge doit participer activement à la mise en œuvre des recommandations de la réunion informelle de Turku et du sommet de Tampere. Ces recommandations doivent être traduites dans des programmes d'actions concrets. Durant la présidence de 2001, le gouvernement pourra utiliser l'évaluation des accords du sommet de Tampere comme levier.

La politique d'asile et d'immigration n'étant pas des compétences-UE, il est impossible pour des États candidats à l'adhésion de mener une politique d'assimilation à l'exemple de celle de l'Union européenne, ce qui fait que la divergence en Europe ne cesse de croître. Pour cette raison également, il est nécessaire que les États membres de l'Union européenne adoptent une stratégie plus uniforme, de telle sorte que la politique d'asile, une fois devenue compétence communautaire, soit intégrée dans l'acquis communautaire et doive donc, par définition, être mise en œuvre par l'État candidat au moment de l'adhésion.

Il est souhaitable de conclure des accords au niveau européen, notamment sur les points suivants :

- élaboration d'une politique européenne commune dans les domaines distincts mais étroitement liés, de l'asile et des migrations;

- développement d'une approche globale des migrations abordant les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit, et impliquant la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie et des possibilités d'emplois, la prévention des conflits, la consolidation des États démocratiques et le respect des droits de l'homme;

- mise en place d'un régime d'asile européen commun fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève, maintenant le principe de non-refoulement et comportant, à court terme, une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié, ainsi que des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection (article 63, § 1^{er}, Traité CE). Il y a lieu d'élaborer un statut de protection au sein de l'UE.

- mise en place d'une politique commune active en matière de visa et de faux documents incluant une coopération plus étroite entre les consultats de l'UE dans les pays tiers, et, le cas échéant, l'établissement

Europees beleid. De Belgische regering moet het voortouw nemen in het uitwerken van de aanbevelingen van de informele vergadering van Turku en de Top van Tampere. Deze aanbevelingen moeten vertaald worden in concrete actieprogramma's. De regering kan tijdens het voorzitterschap van 2001 de evaluatie van de afspraken van de Top van Tampere gebruiken als hefboom.

Omdat asiel- en immigratiebeleid geen EU-bevoegdheden zijn, is het voor de kandidaat-lidstaten onmogelijk een assimilatiebeleid te voeren naar de Europese Unie toe, waardoor de divergentie terzake binnen Europa blijft groeien. Ook daarom bestaat de noodzaak van een meer uniforme strategie van lidstaten van de EU zodat het beleid, na communautarisering van de bevoegdheid, deel uitmaakt van het acquis communautaire en dus per definitie door kandidaat-lidstaten bij de toetreding gerealiseerd dient te worden.

Het is wenselijk over volgende items op Europees niveau afspraken te maken :

- uitstippeling van een gemeenschappelijk Europees beleid op de afzonderlijke doch nauw met elkaar verweven gebieden van het asielbeleid en het migratiebeleid;

- ontwikkeling van een totaalaanpak van de migraties waarbij de politieke aspecten, de mensenrechten en de ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en in de transitgebieden voor ogen worden gehouden en gestreefd wordt naar terugdringing van de armoede, verbetering van de levensomstandigheden en van de werkgelegenheid, conflictpreventie, versteviging van de democratie en de eerbied voor de mensenrechten;

- invoering van een gemeenschappelijke Europese asielregeling die steunt op de integrale en totale toepassing van het Verdrag van Genève, waarbij de niet-terugdrijving als beginsel gehandhaafd blijft en waarbij op korte termijn wordt gezorgd voor een duidelijke en operationele methode om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, gemeenschappelijke normen voor een billijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumnormen voor de opvang van asielzoekers, de harmonisering van de regels betreffende de erkenning en de inhoud van de status van vluchteling, alsook maatregelen betreffende andere vormen van bescherming (artikel 63, § 1, EG-Verdrag). Er dient binnen de EU een beschermingsstatuut uitgewerkt te worden.

- uitbouw van een actief gemeenschappelijk beleid betreffende visa en valse documenten, daaronder begrepen een nauwere samenwerking tussen de consulaten van de EU in derde landen en eventueel de

de bureaux communs chargés de la délivrance des visas UE (article 62, Traité CE);

— rapprochement du statut juridique des ressortissants de pays tiers de celui des ressortissants des États membres, de manière à permettre l'octroi à une personne résidant légalement dans un État membre pendant une période déterminée et titulaire d'un permis de séjour de longue durée, de droits uniformes aussi proches que possible que ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne (article 63, § 4, Traité CE);

— adoption d'une directive européenne sur le regroupement familial et le droit des étrangers à vivre en famille.

20. *Évolution internationale*

Tenant compte du prérapport de l'ONU sur la dénatalité et l'immigration de remplacement, la commission propose que cette problématique soit examinée tant au plan mondial qu'au niveau européen. Dans l'optique de la présidence belge de l'Union européenne, une conférence internationale explorant la question sous l'angle scientifique aussi bien que social paraît être une excellente initiative.

La commission estime que le débat avec les interlocuteurs sociaux sur l'avenir des flux migratoires doit rapidement être entamé, compte tenu du développement du marché de l'emploi.

À cet égard, il faut se baser sur une approche positive du phénomène, en ce sens que l'immigration autorisée ne doit pas se borner à écrémer les cadres du tiers monde ou des pays de l'ancien bloc de l'Est.

Par ailleurs, une réorientation des possibilités d'immigration ne peut avoir d'effet discriminatoire pour les immigrés de la deuxième et de la troisième génération, présents dans notre pays. Notre société doit investir pleinement pour permettre à ce groupe d'accéder à l'enseignement et au marché du travail.

Enfin, il y a lieu de trouver un équilibre entre le soutien financier à l'étranger, et le respect des droits de l'homme. Le respect des minorités fait partie intégrante des droits de l'homme.

Une politique européenne uniformisée n'exclut pas que la Belgique puisse conclure des accords bilatéraux afin d'optimiser la coopération plus spécialement avec les pays d'Europe centrale ou d'Europe de l'Est. Il faut toutefois veiller à ce que cette coopération ne se fasse pas au détriment des accords multilatéraux.

vestiging van gemeenschappelijke kantoren belast met de afgifte van EU-visa (artikel 62, EG-Verdrag);

— aanpassing van de rechtspositie van onderdanen van derde landen aan die van onderdanen van de lidstaten zodat iemand die gedurende een bepaalde periode legaal in een lidstaat verblijft en een langlopende verblijfsvergunning bezit, zoveel mogelijk dezelfde rechten krijgt als de burgers van de Europese Unie (artikel 63, § 4, EG-Verdrag);

— aanneming van een Europese richtlijn over de gezinshereniging en het recht van vreemdelingen om met hun gezin samen te wonen.

20. *Internationale evolutie*

Rekening houdend met het voorrapport van de UNO over de denataliteit en de vervangingsimmigratie, stelt de commissie voor dat deze problematiek op zowel mondiaal als Europees vlak zou worden onderzocht. Gelet op het Belgische voorzitterschap van de EU lijkt een internationale conferentie, die zowel wetenschappelijke als maatschappelijke inzichten wetenschap, een uitstekend initiatief in deze problematiek.

De commissie meent dat het debat met de sociale partners over de toekomst van de migratiestromen spoedig aangevat moet worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met wijzigingen in de arbeidsmarkt.

Daartoe moet worden uitgegaan van een positieve benadering van het fenomeen, waarbij de toegelaten immigratie zich niet enkel mag beperken tot het afkomen van kaderleden uit de Derde Wereld of de landen van het vroegere Oostblok.

Anderzijds mag een heroriëntering van de immigratiemogelijkheden niet discriminerend werken voor de tweede en derde generatie migranten die in ons land aanwezig zijn. Onze samenleving moet voluit investeren in de onderwijs- en arbeidskansen van deze groep.

Tenslotte dient er een evenwicht te worden gevonden tussen de financiële steun in het buitenland, en het respect voor de mensenrechten. Het respect van de minderheden maakt integraal deel uit van de mensenrechten.

Een eenvormig Europees beleid sluit niet uit dat België bilaterale akkoorden kan sluiten om de samenwerking meer in het bijzonder met de landen uit Centraal- en Oost-Europa te optimaliseren. Men dient er echter voor te zorgen dat deze samenwerking de multilaterale akkoorden niet ondermijnt.

IV. APPROBATION DES RECOMMANDATIONS ET DU RAPPORT

Les recommandations ont été adoptés par 8 voix et 4 abstentions. Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Les rapporteurs,
Paul WILLE.
Mohamed DAÏF.
Marie NAGY.

Le Président,
Anne-Marie LIZIN.

IV. GOEDKEURING VAN DE AANBEVELINGEN EN HET VERSLAG

De aanbevelingen werden aangenomen met 8 stemmen bij 4 onthoudingen. Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De verslaggevers,
Paul WILLE.
Mohamed DAÏF.
Marie NAGY.

De voorzitter,
Anne-Marie LIZIN.