

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

22 FEBRUARI 2008

Voorstel van resolutie over de aanpak van schijnhuwelijken

(Ingediend door mevrouw Nahima Lanjri)

TOELICHTING

De jongste jaren heeft de Belgische overheid reeds enkele maatregelen genomen om het toenemend fenomeen van de schijnhuwelijken een halt toe te roepen. De wet van 12 januari 2006 voegt een artikel 79bis in in Titel IV van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zo werd een sanctiëring van de schijnhuwelijken en pogingen tot schijnhuwelijk mogelijk.

Rekening houdend met het feit dat meer controle meer feiten aan het licht brengt, tonen cijfers aan dat het fenomeen van de schijnhuwelijken geen marginaal probleem is. In sommige grote steden wordt bij onderzoek dertig procent van de huwelijksaanvragen, waarbij minstens één van de partners geen onbepakt verblijfsstatuut heeft, geweigerd.

Ter uitvoering van de omzendbrief van 13 september 2005 dient de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) geraadpleegd te worden bij een voorgenomen huwelijk van een vreemdeling die reeds illegaal op het grondgebied verblijft. In 2006 behandelde DVZ 5474 aanvragen van gemeenten, in 2007 (tot 28 november 2007) beantwoordde de DVZ 8038 aanvragen om informatie.

Volgens de inlichtingen doorgegeven door de gemeenten aan de Dienst Vreemdelingenzaken :

— werden 347 huwelijken door de gemeenten geweigerd in 2006;

— zouden 326 huwelijken zijn geweigerd door de gemeenten en geregistreerd door de DVZ tussen 1 januari 2007 en 28 november 2007.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

22 FÉVRIER 2008

Proposition de résolution relative à la lutte contre les mariages de complaisance

(Déposée par Mme Nahima Lanjri)

DEVÉLOPPEMENTS

Ces dernières années, les autorités belges ont déjà pris plusieurs mesures visant à enrayer le phénomène croissant des mariages de complaisance. La loi du 12 janvier 2006 a inséré un article 79bis dans le Titre IV de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, permettant ainsi de sanctionner les mariages de complaisance et les tentatives de mariage de complaisance.

Compte tenu du fait que le nombre de cas découverts augmente à la suite du renforcement des contrôles, les chiffres montrent que le phénomène des mariages de complaisance n'est pas un problème marginal. Les enquêtes menées dans certaines grandes villes dans le cadre des demandes de mariage concernant au moins un partenaire sans titre de séjour définitif aboutissent dans trente pour cent des cas à un refus.

En exécution de la circulaire du 13 septembre 2005, l'Office des étrangers doit être consulté en cas de projet de mariage d'un étranger qui se trouve déjà en séjour illégal sur le territoire. En 2006, l'Office des étrangers a traité 5474 demandes émanant des communes et, en 2007 (jusqu'au 28 novembre 2007), il a répondu à 8038 demandes d'informations.

Selon les renseignements transmis par les communes à l'Office des étrangers :

— 347 mariages ont été refusés par les communes en 2006;

— 326 mariages auraient été refusés par les communes et enregistrés par l'Office des étrangers entre le 1^{er} janvier 2007 et le 28 novembre 2007.

Als de Belgische overheid niet optreedt, zullen steeds meer schijnhuwelijken plaatsvinden op het Belgische grondgebied. Wat elders niet kan, kan hier wel. De controle op schijnhuwelijken, waarmee onrechtmatig verblijfsvergunningen worden verkregen, blijkt immers onvoldoende. Gemeenten, parketten, Binnenlandse Zaken en Justitie benaderen de problematiek elk op hun eigen manier, met te weinig coördinatie.

De Belgische overheid is onvoldoende gewapend tegen de almaar toenemende kwaan van schijnhuwelijken, die worden gebruikt als oneigenlijk migratiekanaal en in vele gevallen is het ook regelrechte lucratieve mensenhandel die heel wat slachtoffers maakt.

De kandidaten voor het schijnhuwelijk profiteren voluit van die mazen in het net. Wat niet lukt in gemeente A, wordt leuk en meestal met succes overgedaan in gemeente B. Ontbindt de overheid nadien toch het schijnhuwelijk dan hebben de partners toch hun doel bereikt. De man of vrouw die, om een verblijfsvergunning te bekomen, de stap zette in het huwelijksbootje, heeft ze vast en moet ze niet meer loslaten en de Belgische nationaliteit kunnen ze behouden. Het schijnhuwelijk kan bovendien nog eens worden overgedaan met een andere partner.

België heeft op die manier stilaan een internationale reputatie verworven. Buitenlanders komen zich zelfs speciaal op het Belgische grondgebied vestigen voor een schijnhuwelijk.

In een resolutie van de Raad van de Europese Unie van december 1997 werd het schijnhuwelijk als volgt gedefinieerd :

« het huwelijk van een onderdaan van een lidstaat of een onderdaan van een derde land die legaal in een lidstaat verblijft, met een onderdaan van een derde land met als enig doel de regels betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen te misbruiken en voor de onderdaan van het derde land een vergunning tot vestiging of tot verblijf in een lidstaat te verkrijgen. »

Ofschoon een wat omslachtige formulering, geeft deze resolutie van de Europese Unie toch bijzonder goed de kern weer van een schijnhuwelijk. Partners huwen met mekaar zonder echt de intentie te hebben een duurzame relatie aan te gaan.

Het doel is totaal anders : via het huwelijk wil men één van de partners aan een verblijfsvergunning en eventueel de Belgische nationaliteit helpen.

Si les autorités belges ne prennent pas des mesures supplémentaires, de plus en plus de mariages de complaisance seront célébrés sur le territoire belge. Ce qui est impossible à l'étranger est possible dans notre pays. Le contrôle des mariages de complaisance, grâce auxquels des permis de séjour sont obtenus de manière illégitime, s'avère en effet insuffisant. Les communes, les parquets, l'Intérieur et la Justice ont chacun leur propre approche de cette problématique, sans qu'il y ait une coordination suffisante.

Les autorités belges ne disposent pas de moyens suffisants pour lutter contre le fléau sans cesse croissant des mariages de complaisance, qui sont utilisés comme un canal de migration détourné et qui, dans de nombreux cas, constituent également une véritable traite des êtres humains lucrative faisant de très nombreuses victimes.

Les candidats au mariage de complaisance tirent pleinement profit de ces lacunes. Lorsqu'ils essuient un refus dans la commune A, ils tentent à nouveau, et généralement avec succès, leur chance dans la commune B. Même si les autorités dissolvent le mariage de complaisance par la suite, les partenaires ont quand même atteint leur objectif. L'homme ou la femme qui, afin d'obtenir un permis de séjour, a emprunté la voie du mariage, ne s'en écarte pas, ne doit plus s'en écarter et peut conserver la nationalité belge. Le mariage de complaisance peut, en outre, être retenté avec un autre partenaire.

La Belgique a ainsi progressivement acquis une « réputation » sur la scène internationale. Les étrangers viennent même spécialement s'établir sur le territoire belge pour contracter un mariage de complaisance.

Une résolution du Conseil de l'Union européenne de décembre 1997 a défini le mariage de complaisance comme suit :

« le mariage d'un ressortissant d'un État membre ou d'un ressortissant d'un pays tiers, séjournant régulièrement dans un État membre, avec un ressortissant d'un pays tiers, dans le seul but de détourner les règles relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants des pays tiers et d'obtenir pour le ressortissant du pays tiers un permis de séjour ou une autorisation de résidence dans un État membre. »

Bien que sa formulation soit relativement complexe, cette résolution de l'Union européenne rend particulièrement bien compte de l'essence même d'un mariage de complaisance. Des partenaires se marient sans véritablement avoir l'intention de nouer une relation durable.

L'objectif est tout autre : par le biais du mariage, on veut aider un des partenaires à obtenir un titre de séjour et, éventuellement, à acquérir la nationalité belge.

Dat leidt in de praktijk tot hallucinante feiten. De echtgenoten hebben mekaar niet ontmoet vóór het huwelijk, de echtgenoten geven mekaars identiteit, personalia en levensgeschiedenis totaal verkeerd weer, de echtgenoten spreken niet eens mekaars taal, en niet zelden betaalt hij of zij die een vergunning wil een serieuze som geld, opdat het huwelijk zou kunnen doorgaan.

Voor alle duidelijkheid: schijnhuwelijken zijn niet noodzakelijk gedwongen huwelijken. Omgekeerd zijn gedwongen huwelijken in zekere zin wel schijnhuwelijken omdat de wilsinstemming — één van de constitutieve elementen van het huwelijk — bij ten minste één partner ontbreekt.

Geconfronteerd met de ernst van de situatie, die volgens diverse gemeentebesturen almaar toeneemt, heeft de Belgische wetgever de voorbije jaren allereerste initiatieven genomen. Het fenomeen werd daarmee niet ingedijkt, integendeel, en wel omdat op federaal niveau nog een aantal ernstige lacunes in de wetgeving zitten. Op hetzelfde federaal vlak ontbreken nog een aantal noodzakelijke instrumenten om het net echt te sluiten rond de schijnhuwelijken; bovendien is ook internationaal overleg meer dan nodig, omdat schijnhuwelijken makkelijk net over de grens kunnen worden afgesloten, met België als ... populair land.

De wet stemmen is niet genoeg, de regering moet er ook voor zorgen dat ze toegepast wordt. En dan moet ze de parketten beter uitrusten. Vaak hebben ze immers onvoldoende expertise of onvoldoende mankracht om schijnhuwelijken te vervolgen en te bestraffen.

Wij stelden concreet vast dat :

— de betrokkene na de weigering van het huwelijk opnieuw een huwelijksaanvraag kan indienen of een andere partner zoeken om de poging nog eens te wagen, met het oog op het verkrijgen van een verblijfstitel of van de Belgische nationaliteit;

— de ontbinding van het huwelijk geeft de betrokkene bovendien opnieuw de kans om op zijn beurt een partner te laten overkomen uit het buitenland voor een nieuw (schijn-)huwelijk;

— de vreemde echtgenoot die door een huwelijk de Belgische nationaliteit heeft verkregen behoudt bij een schijnhuwelijk die Belgische nationaliteit. De grond waarop hij dat heeft verkregen is echter onwettig.

Conclusie :

De thematiek van de schijnhuwelijken is voldoende belangrijk om te fungeren als aandachtspunt voor de

Dans la pratique, on en arrive à des situations hallucinantes. Les conjoints ne se sont pas rencontrés avant le mariage, ils se trompent totalement lorsqu'ils sont interrogés sur l'identité, les données personnelles et le parcours de leur partenaire, ils ne parlent pas la même langue, et il arrive fréquemment que celui ou celle qui est en quête d'un permis paie une somme d'argent importante pour que le mariage puisse avoir lieu.

Pour éviter toute confusion, précisons que les mariages de complaisance ne sont pas nécessairement des mariages forcés. À l'inverse, les mariages forcés constituent, dans un certain sens, des mariages de complaisance, étant donné que le consentement d'une des parties au moins fait défaut, alors que le consentement est un des éléments constitutifs de l'institution du mariage.

Devant la gravité de la situation qui, selon diverses administrations communales, ne fait qu'empirer, le législateur belge a pris toute une série d'initiatives au cours des dernières années. Celles-ci n'ont pas permis d'endiguer le phénomène, bien au contraire, et ce, parce que la législation au niveau fédéral présente encore un certain nombre de graves lacunes. Au niveau fédéral toujours, il manque un certain nombre d'instruments indispensables pour qu'aucun mariage de complaisance ne passe entre les mailles du filet législatif et réglementaire. En outre, une concertation internationale s'avère aussi plus que nécessaire, parce que les mariages fictifs peuvent facilement être conclus juste de l'autre côté de la frontière, la Belgique étant une destination particulièrement populaire à cet égard.

Il ne suffit pas de voter une loi; le gouvernement doit aussi veiller à la faire appliquer. Il doit également donner plus de moyens aux parquets qui manquent souvent d'expertise et de personnel pour pouvoir poursuivre et réprimer les mariages de complaisance.

Concrètement, nous avons constaté :

— qu'après le refus d'une demande de mariage, l'intéressé(e) peut en introduire une nouvelle ou chercher un(e) autre partenaire en vue de tenter une nouvelle fois d'obtenir un titre de séjour ou la nationalité belge;

— que la dissolution du mariage permet en outre à l'intéressé(e) de faire venir à son tour un partenaire de l'étranger en vue de contracter un nouveau mariage (de complaisance);

— que le conjoint étranger qui a acquis la nationalité belge par mariage conserve cette nationalité belge dans le cas d'un mariage de complaisance, même si le motif de cette acquisition est illégal.

Conclusion :

La thématique des mariages de complaisance est suffisamment importante pour retenir l'attention des

overheid. De strijd tegen de schijnhuwelijken en het oneigenlijk gebruik van de gezinshereniging als migratiekanaal is opgenomen in het regeerakkoord. De huidige middelen volstaan echter niet om een efficiënte en structurele aanpak te verzekeren.

Er is een groot gebrek aan statistisch materiaal van de (pogingen tot) schijnhuwelijken. Immers, sommige steden en gemeenten registreren de schijnhuwelijken, net zoals sommige parketten, andere doen dat niet.

De indieners van deze resolutie willen dat de Senaat via deze resolutie een krachtig signaal geeft aan de uitvoerende macht om deze problematiek ernstig te nemen.

Nahima LANJRI.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat vraagt de federale regering :

1. een effectieve bestraffing van de schijnhuwelijken mogelijk te maken door het voorzien van extra middelen én de vervolging ervan als een prioriteit te beschouwen. Duidelijke onderrichtingen aan de parketten helpen om een efficiënt vervolgingsbeleid op rails te zetten;

2. een databank te installeren waarin alle pogingen tot schijnhuwelijk en vernietigingen van schijnhuwelijken worden geregistreerd en tevens statistisch materiaal wordt bijgehouden; deze databank is ook raadpleegbaar door de daartoe gemandateerde ambtenaren van de gemeenten;

3. te zorgen voor een uniforme aanpak van de schijnhuwelijken in alle gemeenten door duidelijke administratieve onderrichtingen en informatiepakketten ten behoeve van de personeelsleden van de gemeentelijke diensten Bevolking en erover te waken dat de gemeenten dit probleem ernstig aanpakken;

4. erop toe te zien dat de preventieve onderzoeken naar schijnhuwelijken transparant verlopen en dat duidelijke regels in acht worden genomen ter bescherming van paren die te goeder trouw zijn;

5. bij het college van procureurs-generaal een bijstandsmagistraat aan te wijzen die deze materie kan coördineren, kan zorgen voor de informatie-uitwisseling tussen de gerechtelijke arrondissementen

pouvoirs publics. La lutte contre les mariages blancs et l'usage improprie du regroupement familial en tant que filière de migration sont évoqués dans l'accord de gouvernement. Les moyens actuels ne suffisent cependant pas à assurer une lutte efficace et structurelle.

Les statistiques font cruellement défaut en ce qui concerne les (tentatives de) mariages de complaisance. En effet, certaines villes et communes, tout comme certains parquets, enregistrent ces mariages, alors que d'autres ne le font pas.

La présente proposition de résolution vise à faire en sorte que le Sénat donne un signal fort au pouvoir exécutif, afin qu'il prenne cette problématique au sérieux.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat demande au gouvernement fédéral :

1. de faire en sorte que les mariages de complaisance puissent être punis de manière effective, en prévoyant des moyens supplémentaires et en considérant les poursuites comme une priorité en pareil cas. Des instructions claires aux parquets devraient contribuer à mettre en place une politique de poursuite efficace;

2. d'installer une banque de données dans laquelle toutes les tentatives de contracter un mariage de complaisance et toutes les annulations de mariages de complaisance seraient enregistrées et dans laquelle des statistiques seraient également tenues; cette banque de données pourrait également être consultée par les agents des communes mandatés à cet effet;

3. de faire en sorte que toutes les communes organisent de manière uniforme la lutte contre les mariages de complaisance en donnant des instructions administratives claires et en fournissant des dossiers d'information aux membres du personnel des services communaux de la Population et en veillant à ce que les communes s'attaquent sérieusement à ce problème;

4. de veiller à ce que les enquêtes préventives sur les mariages de complaisance se déroulent en toute transparence et que l'on applique des règles claires en vue de protéger les couples qui sont de bonne foi;

5. de désigner, auprès du collège des procureurs généraux, un magistrat d'assistance qui puisse assurer la coordination en la matière, s'occuper de l'échange des informations entre les arrondissements judiciaires

en die ervoor kan zorgen dat elk parket niet alleen een toezicht organiseert op de wijze waarop de lokale besturen zich kwijten van hun taak maar hen ook de nodige ondersteuning bezorgt;

6. een meldpunt te installeren waar mannen of vrouwen die in aanraking komen met pogingen tot een schijnhuwelijk of het slachtoffer zijn geworden van zo'n huwelijk in alle discretie hun problemen kunnen melden. Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, dat over voldoende lokale antennes beschikt, en ook knowhow heeft in de materie (onder meer strijd tegen mensenhandel, beleid voor gelijke kansen, ...) zou als centraal meldpunt kunnen fungeren. Het Centrum zou bovendien als doorverwijzer fungeren voor de opvang en bescherming van slachtoffers;

7. een initiatief te nemen om het fenomeen van de grensoverschrijdende schijnhuwelijken op de agenda te plaatsen van de EU-ministerraad. In tegenstelling tot andere EU-landen, zoals Nederland en Duitsland, kan in België een illegaal immers zeer vlot huwen met een Belg, waardoor België een sterk aanzuigefect heeft. Het is dus nodig dat Europees een gezamenlijke standpunt en strategie worden ontwikkeld om misbruik te voorkomen. Schijnhuwelijken maken immers een wezenlijk onderdeel uit van migratiestromen, en op dat vlak heeft Europa zich wel geëngageerd tot een gezamenlijke aanpak. België blijkt ook veel te weinig controle te hebben op huwelijken die in het buitenland worden afgesloten door partners, waarvan één van beiden rechtmatig op Belgisch grondgebied verblijft. Ook hier is nood aan internationaal overleg.

19 juli 2007.

Nahima LANJRI.
Berni COLLAS.
Filip ANTHUENIS.
Marleen TEMMERMAN.
Marc ELSEN.
Dominique TILMANS.
Dirk CLAES.
Tony VAN PARYS.

et veiller à ce que chaque parquet non seulement contrôle la manière dont les administrations locales s'acquittent de leurs tâches en la matière, mais fournisse également l'assistance nécessaire;

6. de prévoir la création d'un guichet où les hommes et les femmes confrontés à des tentatives de mariage de complaisance ou victimes d'un tel mariage peuvent faire part de leurs problèmes en toute discrétion. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui dispose de suffisamment d'antennes locales et d'une certaine expertise en la matière (notamment dans la lutte contre la traite des êtres humains, la politique pour l'égalité des chances, ...), pourrait faire office de guichet central. Le Centre pourrait en outre servir de centre d'orientation pour l'accueil et la protection des victimes;

7. de prendre une initiative afin d'inscrire le phénomène des mariages de complaisance transfrontaliers à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union européenne. Contrairement à ce qui prévaut dans d'autres pays de l'Union européenne, comme les Pays-Bas et l'Allemagne, en Belgique, un(e) illégal(e) peut en effet se marier très facilement avec un(e) Belge, ce qui crée un effet d'aspiration très important vers la Belgique. Il est donc indispensable de développer à l'échelle européenne une position et une stratégie communes pour éviter les abus. Les mariages de complaisance participent en effet de manière substantielle aux flux migratoires, et sur ce plan l'Union européenne s'est engagée à adopter une stratégie commune. Il s'avère également que la Belgique a beaucoup trop peu de contrôle sur les mariages contractés à l'étranger entre des conjoints dont l'un réside légalement sur le territoire belge. Une concertation internationale s'impose également en l'occurrence.

19 juillet 2007.