

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

6 JUIN 1997

Proposition de loi interprétative de 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

(Déposée par Mme de Bethune et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Aux termes du premier alinéa de l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, «Quiconque sciemment aide ou assiste un étranger soit dans les faits qui ont préparé son entrée illégale ou son séjour illégal dans le Royaume (...) est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de mille sept cents francs à six mille francs ou d'une de ces peines seulement». Mais aux termes du deuxième alinéa de cet article, le premier alinéa ne s'applique pas si l'aide ou l'assistance est offerte à l'étranger pour des raisons purement humanitaires.

Il s'avère dans la pratique que l'on donne parfois une interprétation fort restrictive de la notion d'aide ou d'assistance pour des raisons purement humanitaires. C'est ainsi que cette notion ne couvrirait pas l'hébergement d'un étranger dans le cadre d'une relation amoureuse, parce que les parties tirent toutes les deux avantage de celle-ci, si bien que l'hébergement devrait être considéré comme un fait punissable.

Le législateur n'a pourtant jamais eu l'intention de sanctionner, en application de l'article 77, la cohabi-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

6 JUNI 1997

Wetsvoorstel tot interpretatie 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

(Ingediend door mevrouw de Bethune c.s.)

TOELICHTING

Artikel 77 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen bepaalt dat hij die een vreemdeling hulp of bijstand verleent bij diens onwettig binnenkomen of diens onwettig verblijf in het Rijk gestraft wordt met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van zeventienhonderd frank tot zesduizend frank, of met één van die straffen alleen. Wanneer die hulp of bijstand echter verleend wordt «uit louter humanitaire overwegingen» dan is, volgens het tweede lid van ditzelfde artikel, de bestraffing evenwel niet mogelijk.

In de praktijk blijkt dat aan het begrip «hulpverlening uit louter humanitaire overwegingen» soms een zeer beperkte inhoud gegeven wordt. Zo bijvoorbeeld zou het verschaffen van onderdak aan een vreemdeling in het kader van een liefdesrelatie daaronder niet kunnen begrepen worden, vermits beide partijen uit een dergelijke relatie voordeel zouden halen, wat maakt dat dit als strafbaar zou moeten worden aangezien.

Nochtans is het nooit de bedoeling van de wetgever geweest dat, op basis van artikel 77, het samen-

tation avec un étranger qui séjourne illégalement dans le pays, ni aucune autre forme de solidarité humaine.

Cela ressort clairement des commentaires relatifs aux travaux préparatoires de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, selon lesquels :

«Le rapporteur (...) souligne qu'il faut dès lors insister sur la nécessité de l'intention frauduleuse qui exclut à son avis l'intention et l'aide humanitaires. (...).

La commission (...) invite le rapporteur à dégager qu'il faut un acte spécifique d'aide ou d'assistance avec l'intention de poser cet acte. Le simple fait de la cohabitation avec l'étranger n'est, par exemple, pas un élément suffisant en soi pour entraîner l'existence de l'infraction.

La commission estime en conclusion que l'article ne permet la répression que si «l'intention méchante» est manifestement établie (...)» (doc. Sénat, 1980-1981, 521/2, pp. 28-29.)

L'on n'a d'ailleurs inséré le texte du deuxième alinéa de l'article 77 dans celui-ci, (par le biais de l'article 62 de la loi du 15 juillet 1996, *Moniteur belge* du 5 octobre 1996), que l'année dernière, et ce, pour «préciser que ne sont visées que les personnes qui, sciemment, offrent une «assistance» aux étrangers pour entrer illégalement sur le territoire belge ou le territoire Schengen». L'on souhaitait ainsi «exclu(re) de manière indubitable du champ d'application de l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980, les personnes qui offrent aide ou assistance aux étrangers pour des motifs purement humanitaires» (doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/5, 1995-1996, p. 11).

À cette occasion, le ministre de l'Intérieur a d'ailleurs explicitement déclaré que «les dispositions pénales (concernant l'aide humanitaire aux demandeurs d'asile qui ont épuisé tous les moyens de procédure) n'ont jamais été dirigées contre les personnes qui fournissent une aide purement humanitaire à titre individuel, mais bien contre les filières qui abusent de cette possibilité» (doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/7, p. 24).

Dès lors, l'article 77 vise uniquement à sanctionner les individus qui se livrent au trafic des êtres humains, c'est-à-dire ceux qui offrent une aide et une assistance à des étrangers qui séjournent illégalement dans le pays, simplement parce que cela leur permet de poursuivre des intérêts économiques ou financiers personnels. Le but n'est donc pas de sanctionner la solidarité humaine ni le fait d'entretenir une relation amoureuse avec un étranger qui est en séjour

wonen met een illegale vreemdeling zou vervolgd worden, evenmin als elke andere vorm van menselijke solidariteit.

Dit blijkt duidelijk uit de voorbereidende werken van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, waarin we ondermeer het volgende lezen :

«[De rapporteur] (...) onderstreept dat een bedrieglijke bedoeling aanwezig moet zijn, zodat een menslievende bedoeling en hulpverlening worden uitgesloten. (...)

De commissie (...) verzoekt de rapporteur duidelijk te doen uitkomen dat er een specifieke daad van hulp of bijstand nodig is, met de bedoeling die daad te plegen. Het eenvoudige feit van het samenwonen met een vreemdeling bijvoorbeeld is op zichzelf niet voldoende om het misdrijf te doen ontstaan.

Tot besluit meent de commissie dat het artikel de bestraffing slechts mogelijk maakt als het «kwaadwillig opzet» kennelijk vaststaat. (...)» (Gedr. St., Senaat, 1980-1981, 521/2, p. 28).

Het tweede lid van artikel 77 werd trouwens nog maar vorig jaar in de wet ingevoegd (bij artikel 62, wet van 15 juli 1996, *Belgisch Staatsblad* van 5 oktober 1996). De reden waarom dit gebeurde was «om duidelijker weer te geven dat enkel die personen geviséerd worden die bewust bijstand verlenen aan vreemdelingen om op illegale wijze het Belgisch grondgebied of het Schengengrondgebied te betreden». Aldus wenste men «op ondubbelzinnige wijze die personen van de toepassing van artikel 77 van de wet van 15 december 1980 [uit te sluiten], die uit louter humanitaire overwegingen hulp of bijstand verlenen aan vreemdelingen» (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/5, blz. 11).

Te dier gelegenheid werd trouwens expliciet door de minister van Binnenlandse Zaken bevestigd dat «de strafbepalingen [omtrent humanitaire steun aan uitgeprocedeerde asielzoekers] nooit gericht [zijn] geweest tegen individuele personen die louter humanitaire hulp verlenen, doch wel tegen filières die hier misbruik van maken» (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/7, blz. 24).

Artikel 77 beoogt bijgevolg enkel de zogenaamde «mensenhandelaars» te sanctioneren, namelijk zij die omwille van eigen economische of financiële belangen hulp en bijstand verschaffen aan illegale vreemdelingen. De bestraffing van menselijke solidariteit of van het onderhouden van een relatie met een «illegaal», wordt met andere woorden niet bedoeld, hetgeen trouwens niet meer dan logisch is vermits een dergelijke sanctie zou indruisen tegen de

«illégal», ce qui est d'ailleurs normal dans la mesure où pareille sanction irait à l'encontre des principes qui fondent notre société démocratique. Une interprétation de l'article 77 qui ouvrirait la porte à une telle sanction serait inadmissible.

C'est pourquoi la proposition de loi qui vous est soumise vise à rendre pareille interprétation impossible en précisant la portée exacte de l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Il semble exclu, en l'espèce, que l'on puisse résoudre le problème par le biais de la «politique des poursuites», grâce à une directive du ministre de la Justice qui interdirait à tous les membres du ministère public de procéder à des poursuites. En effet, selon l'article 108 de la Constitution, le Roi ne peut ni suspendre les lois ni dispenser de leur exécution, si bien qu'il semble ne pas être possible d'élaborer une directive obligeant le ministère public à interpréter une disposition pénale dans le sens souhaité par le ministre de la Justice (même si l'interprétation était conforme à celle du législateur) (doc. Chambre, 1996-1997, n° 867/6, p. 17): «Le ministre de la Justice ne peut également adresser une injonction négative à caractère général par laquelle il empêcherait le ministère public d'entamer des poursuites dans tous les cas d'application de tel ou tel texte de loi pénale. Cette interdiction repose sur l'idée que le ministère public exerce l'action que la Nation lui a déléguée sans qu'il soit permis à l'exécutif d'interférer dans l'exercice de celle-ci»).

En effet, le législateur est seul habilité à donner une interprétation authentique des lois (article 84 de la Constitution), c'est-à-dire une interprétation qui est contraignante pour tous.

En conséquence, les cours et tribunaux seront, eux aussi, tenus de se conformer à la loi interprétative dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement jugé (voir l'article 7 du Code judiciaire).

Si la proposition de loi interprétative qui vous est soumise était adoptée, toute sanction de l'aide offerte aux étrangers clandestins pour des raisons purement humanitaires serait interdite et, qui plus est, il n'y aurait plus de doutes dans l'opinion publique à propos de la légitimité de cette aide. La crainte de certaines personnes de se voir poursuivies pour avoir déjà apporté de l'aide serait dissipée par la même occasion. Il doit être clair que le législateur n'a jamais eu l'intention d'autoriser ce type de poursuites. Il est d'ailleurs tout à fait normal, en fait, qu'un citoyen fasse preuve de solidarité humaine lorsqu'il

beginselen van onze democratische samenleving. Een interpretatie van artikel 77 die wel tot een dergelijke bestraffing zou leiden, is uit den boze.

Dit wetsvoorstel strekt er daarom toe dergelijke interpretatie onmogelijk te maken door de juiste draagwijdte aan te geven van artikel 77 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Een oplossing van het probleem via het zogenaamde vervolgingsbeleid, met name het uitvaardigen door de minister van Justitie van een voor alle leden van het openbaar ministerie bindende richtlijn waarin een «vervolgingsverbod» opgelegd wordt, lijkt in casu uitgesloten. Artikel 108 van de Grondwet bepaalt immers dat het de Koning niet toegestaan is de wetten te schorsen of vrijstelling te verlenen van hun uitvoering. Een richtlijn waarin het openbaar ministerie verplicht zou worden een strafbepaling op de door de minister van Justitie aangegeven wijze te interpreteren lijkt, wanneer daardoor deze bepaling buiten werking wordt gesteld, in het licht van artikel 108 van de Grondwet dan ook niet uitgevaardigd te kunnen worden (ook al zou de daarin gegeven interpretatie overeenstemmen met die van de wetgever). (Zie Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 867/6, blz. 17: «De minister van Justitie kan evemin een algemene negatieve injunctie geven waarbij hij het openbaar ministerie zou verhinderen te vervolgen in alle gevallen waarin deze of gene strafwettekst van toepassing is. Dit verbod berust op de idee dat het openbaar ministerie de vordering instelt die de natie hem heeft opgedragen, zonder dat de uitvoerende macht zich daarin mag mengen».)

Alleen de wetgever kan immers een authentieke uitlegging van de wetten geven (artikel 84 van de Grondwet), dit wil zeggen een uitlegging die voor iedereen bindend is.

Dit maakt dat ook de hoven en de rechtbanken gehouden zullen zijn zich naar de uitleggingswet te gedragen in alle niet-definitief berechte zaken (zie artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek).

De aanneming van dit voorstel van interpretatieve wet zal niet alleen de bestraffing onmogelijk maken van de louter uit humanitair oogpunt verleende hulp aan illegale vreemdelingen, maar zal ook en vooral de in de publieke opinie gerezen twijfels aangaande het rechtmatig karakter van dergelijke hulp ongedaan maken. Evenzeer zal de bij sommigen ontstane vrees dat zij zullen vervolgd worden voor hulp welke zij reeds mochten hebben verleend, verdwijnen. Het moet duidelijk zijn dat het nooit de bedoeling van de wetgever is geweest dergelijke vervolgingen mogelijk te maken. Meer nog, in feite is het niet meer dan

est confronté à une personne qui a besoin d'aide, fût-ce une personne qui réside illégalement dans notre pays.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article indique l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Tout aide ou assistance fournie de manière désintéressée à un étranger qui séjourne illégalement dans le pays doit être considérée comme une aide ou une assistance humanitaire. En d'autres termes, la personne qui fournit cette aide ou cette assistance ne peut avoir aucun motif économique ni financier sous-jacents et ne peut espérer tirer, de l'aide ou de l'assistance, un quelconque avantage financier ou vénal pour elle-même ou pour un autre. La loi vise, en effet, uniquement, comme on l'a déjà souligné, à faire en sorte que l'on puisse prendre des sanctions à l'encontre des filières ou des trafiquants d'êtres humains.

Comme on l'a également déjà signalé, il ressort, en outre, du texte, que pour qu'il puisse y avoir sanction, il faut que l'intéressé ait agi dans une intention incontestablement frauduleuse, c'est-à-dire qu'il doit avoir accordé son aide dans le but d'obtenir un avantage financier ou exprimable en argent. Il ne suffit donc pas que l'auteur de l'aide ait reçu un petit cadeau de l'étranger en remerciement de son intervention pour que l'on puisse qualifier son acte de délit: pour être punissable, l'auteur de l'aide ou de l'assistance doit avoir agi dans l'intention d'obtenir un quelconque avantage financier ou exprimable en espèces.

*
* *

normaal dat een burger uiting geeft aan zijn gevoelens van menselijke solidariteit wanneer hij geconfronteerd wordt met een hulpbehoevend persoon, ook wanneer die geen wettig verblijf heeft in ons land.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Dit artikel geeft aan op welke wijze artikel 77 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen dient geïnterpreteerd te worden.

De hulp of de bijstand aan de illegale vreemdeling verleend dient aangezien te worden als zijnde verleend uit louter humanitaire overwegingen wanneer deze onbaatzuchtig van karakter is. Er mogen met andere woorden geen achterliggende economisch-financiële motieven aanwezig zijn. Of, het mag niet zo zijn dat met het verlenen van de hulp of bijstand «enig geldelijk of in geld waardeerbaar voordeel» voor zichzelf of iemand anders beoogd wordt. Zoals reeds aangehaald bedoelt de wet immers enkel de zogenaamde «filières» of mensenhandelaars te bestraffen.

Bovendien blijkt uit de tekst dat, zoals eveneens reeds aangetoond, een duidelijk kwaadwillig opzet vereist is, met name het opzet door het verlenen van de hulp geldelijk of in geld waardeerbaar voordeel te bekomen. Het ongevraagd ontvangen — nadat de hulp verleend werd — van een klein geschenk vanwege de vreemdeling uit dankbaarheid voor de verleende humanitaire hulp volstaat bijgevolg bijvoorbeeld niet om het misdrijf te doen ontstaan: de hulp of bijstand moet verleend zijn geweest met «het oogmerk daardoor enig geldelijk of in geld waardeerbaar voordeel te bekomen» wil deze strafbaar zijn.

Sabine de BETHUNE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

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

Art. 2

Pour l'application de l'article 77, deuxième alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 juillet 1996, il faut entendre, par les mots «l'aide ou l'assistance (...) offerte (...) pour des raisons purement humanitaires», une aide ou une assistance offerte sans intention d'obtenir un quelconque avantage financier ou exprimable en espèces.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Voor de toepassing 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, ingevoegd door de wet van 15 juli 1996, wordt onder de woorden «hulp of bijstand (...) verleend (...) uit louter humanitaire overwegingen» verstaan «hulp of bijstand verleend zonder het oogmerk daardoor enig geldelijk of in geld waardeerbaar voordeel te bekomen.»

Sabine de BETHUNE.
Anne-Marie LIZIN.
Ludwig CALUWÉ.