

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

15 DÉCEMBRE 1998

Proposition de loi visant à réduire la durée de la détention administrative des étrangers en séjour illégal sur le territoire belge

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR MME **THIJS**

EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME LIZIN, COAUTEUR DE LA PROPOSITION

La coauteur expose que la genèse de la proposition est très simple: il s'agit de la traduction en textes légaux du principe généralement admis de diminution de la durée de détention d'étrangers en situation illégale en Belgique.

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: Mme Milquet, présidente, MM. Buelens, Caluwé, Mmes Cornet d'Elzius, de Bethune, MM. Happart, Istasse, Mmes Jeanmoye, Leduc, M. Pinoie et Mme Thijs, rapporteuse.

2. Autres sénateurs: MM. Anciaux, Boutmans, Daras et Verhofstadt.

Voir:

Documents du Sénat:

1-911 - 1997/1998:

N° 1: Proposition de loi de Mme Lizin et consorts.

1-911 - 1998/1999:

N°s 2 et 3: Amendements.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1998-1999

15 DECEMBER 1998

Wetsvoorstel houdende inkorting van de administratieve hechtenis van buitenlanders die illegaal op het Belgische grondgebied verblijven

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE EN DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR MEVROUW **THIJS**

INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW LIZIN, MEDEONDERTEKENAAR VAN HET WETSVOORSTEL

De medeondertekenaar deelt mee dat het voorstel op een zeer eenvoudige manier tot stand is gekomen: het is de omzetting in wetteksten van het algemeen aanvaard beginsel volgens hetwelk de duur van de hechtenis van vreemdelingen die illegaal in België verblijven, verkort dient te worden.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: mevrouw Milquet, voorzitter, de heren Buelens, Caluwé, de dames Cornet d'Elzius, de Bethune, de heren Happart, Istasse, de dames Jeanmoye, Leduc, de heer Pinoie en mevrouw Thijs, rapporteur.

2. Andere senatoren: de heren Anciaux, Boutmans, Daras en Verhofstadt.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-911 - 1997/1998:

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw Lizin c.s.

1-911 - 1998/1999:

Nrs. 2 en 3: Amendementen.

Les ministres successifs, compétents en la matière, ont promis une réduction de huit à cinq mois de la durée maximale de détention administrative.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Une des cosignataires de la proposition souligne qu'elle a pour but de concrétiser les recommandations de la commission en la matière (*cf.* doc. n° 768/1, p. 378).

Elle insiste cependant sur le fait qu'elle ne pourra marquer son accord qu'à la condition que l'on insère dans la loi le deuxième volet de cette recommandation, à savoir qu'après cinq mois d'enfermement, l'étranger pourra, dès lors qu'il existe une menace pour l'ordre public, être détenu pendant un délai supplémentaire de trois mois. Cette prorogation exigera l'intervention d'un organe de contrôle extérieur.

Un sénateur renvoie à son tour au débat sur l'évaluation de la loi sur les étrangers et rappelle que, *ab initio*, il avait estimé que cinq mois constituent une période trop longue, car le motif justifiant la détention administrative n'est jamais un fait constitutif d'infraction. Il persiste à trouver ce délai trop long, et ce d'autant plus que le ministre a fait part de son intention de maintenir la pratique ancienne des prolongations de fait si la proposition à l'examen devait être votée.

Il s'agit en l'occurrence de la pratique consistant à reconduire une personne à la frontière pour l'arrêter aussitôt une nouvelle fois en cas de refus de partir volontairement et pour obtenir ainsi un nouveau délai initial. Cette pratique est la cause de conflits graves, même si, dans le passé, la Cour de cassation a jugé qu'elle était licite.

En principe, le maintien de cette pratique pourrait déboucher sur une détention d'une durée indéterminée, ce qui constituerait manifestement une violation des droits de l'homme.

C'est pourquoi il se propose de déposer un amendement tendant à interdire le renouvellement du délai en question.

L'oratrice précédente annonce un amendement ayant pour but de prolonger les 5 mois de détention administrative de 3 autres mois en cas de danger pour l'ordre public. Mme Lizin trouve ceci excessif et revient sur la première position qu'elle avait originellement défendue en commission; elle dépose dès lors un amendement (n° 1) réduisant les délais contenus dans sa proposition de 5 à 3 mois.

Une autre membre rappelle que le PSC de son côté s'insurge également contre une prolongation au-delà de 5 mois. Elle rappelle que son propre parti prônait

De opeenvolgende terzake bevoegde ministers hebben toegezegd de maximumduur van de administratieve hechtenis van acht op vijf maanden terug te brengen.

ALGEMENE BESPREKING

Een andere indienster vestigt er de aandacht op dat zij dit voorstel mee heeft ondertekend, teneinde concrete vorm te geven aan de aanbevelingen van de commissie op dit punt (*cf.* stuk nr. 768/1, blz. 378).

Ze staat er evenwel op dat ze daarmee slechts akkoord kan gaan, voorzover het tweede luik van deze aanbeveling wordt ingelast in de wet, namelijk dat na de 5 maanden opsluiting, in geval van gevaar voor de openbare orde, de vreemdeling nog 3 maanden langer zou kunnen worden vastgehouden. Voor deze verlenging is het optreden van een extern controleorgaan vereist.

Een senator verwijst op zijn beurt naar de debatten aangaande de evaluatie van de vreemdelingenwet om eraan te herinneren dat hij *ab initio* 5 maanden te lang vond, omdat de reden die aan de administratieve vasthouding ten grondslag ligt nooit een strafbaar feit is. Hij vindt deze termijn nog steeds te lang, en zeker temeer daar de minister zijn bedoeling kenbaar maakte om de vroegere praktijk van de *de facto* verlengingen verder toe te passen mocht dit voorstel aangenomen worden.

Het gaat hier om de praktijk die erin bestaat de persoon even naar de grens te brengen om hem onmiddellijk opnieuw te arresteren, mocht hij weigeren vrijwillig te vertrekken, om aldus te komen tot een nieuwe initiële termijn. Deze praktijk, hoewel hij ooit door het Hof van Cassatie als regelmatig werd bestempeld, leidt tot ernstige conflicten.

De voortzetting van deze praktijk zou in principe kunnen leiden tot eindeloze hechtenis wat manifest een schending zou betekenen van de mensenrechten.

Daarom neemt hij zich voor een amendement in te dienen teneinde de termijn waarover sprake onverlengbaar te maken.

De vorige spreekster kondigt aan dat zij bij amendement wil voorstellen de vijf maanden administratieve hechtenis met drie maanden te verlengen wanneer de openbare orde gevaar loopt. Mevrouw Lizin vindt dat overdreven en komt terug op het standpunt dat zij oorspronkelijk in de commissie heeft verdedigd; bij amendement nr. 1 stelt zij dan ook voor de termijnen van haar voorstel van vijf op drie maanden te brengen.

Een ander lid herinnert eraan dat ook de PSC gekant is tegen een periode langer dan vijf maanden. Ze wijst erop dat haar eigen partij de voorkeur gaf

plutôt un délai de deux mois renouvelable une fois, mais qu'il s'est incliné devant le consensus.

Une membre souligne que le CVP partageait autrefois le point de vue du PSC, mais qu'il a également accepté la proposition de cinq mois, durée qui faisait l'objet d'un consensus. Elle peut donc difficilement admettre que l'on vide ce consensus de sa substance.

Avant tout, elle demande que l'on fasse toute la clarté sur la question de savoir si l'on va ou non prolonger de fait le délai. Même si la Cour de cassation a marqué son accord sur le principe, cela ne devrait pas empêcher le législateur de s'y opposer.

Enfin, elle souligne qu'au cas où la commission accepterait la prolongation, on ne pourra pas éviter un contrôle de l'opportunité de cette mesure par la chambre du conseil.

Mme Merchiers répète qu'elle ne comprend pas ces prises de position, parce qu'elle ne demande rien d'autre que l'application intégrale de la recommandation. C'est dans cette optique, qu'elle dépose un amendement (n° 2).

Le ministre déclare qu'il peut souscrire à la proposition dans la mesure où elle est amendée au sens de l'amendement n° 2. Comme on l'a déjà dit, cet amendement est d'ailleurs le reflet fidèle des recommandations de la commission même.

Deux membres déclarent expressément qu'ils partagent la manière de voir du ministre.

Un sénateur fait part de l'inquiétude que lui inspire la prolongation de la détention pour des motifs d'ordre public. Il juge ce motif plutôt douteux, la notion d'ordre public étant très vague et élastique.

Le ministre affirme que cela ne devrait pas poser de problème car, premièrement, sa décision sera motivée et, deuxièmement, la chambre du conseil se prononcera sur celle-ci et interprétera la notion en question en se basant sur la jurisprudence qu'elle aura développée en la matière dans l'intervalle.

Il faut bien comprendre que le sens donné à la notion « d'ordre public » employée ici est plus large que celui qu'elle a en droit pénal. Dans le cas présent, cette notion est étroitement associée au maintien de l'ordre au sens du droit administratif.

Un membre se réfère au rapport établi lors du vote des lois Vande Lanotte des 10 et 15 juillet 1996 pour démontrer que la commission a déjà entrevu ce problème à ce moment-là et qu'il y a été répondu de façon adéquate. Il est toutefois sceptique, tout comme l'orateur précédent, au sujet de la notion d'ordre public, qu'il faudrait préciser davantage.

Le ministre se réfère une fois de plus à la jurisprudence de la chambre du conseil pour ce qui concerne

aan een eenmaal hernieuwbare termijn van twee maanden maar dat ze zich bij de consensus heeft neergelegd.

Een lid duidt aan dat de CVP eerder ook het standpunt van de PSC deelde, maar dat ze ook het 5-maand voorstel als consensustekst had aanvaard. Ze kan dus moeilijk aanvaarden dat men deze consensus nu uitholt.

Ze vraagt vooral volledige duidelijkheid over het al dan niet de facto verlengen van de termijn. Zelfs al gaat Cassatie akkoord met het principe, dan nog verhindert dit de werkgever niet zich daartegen te verzetten.

Ze wijst er tenslotte op dat in geval van aanvaarding door de commissie van de verlenging, een opportuiniteitstoetsing door de raadkamer onafwendbaar is.

Mevrouw Merchiers herhaalt dat ze deze stellingnames niet begrijpt, omdat ze tenslotte niets anders vraagt dan de integrale toepassing van de aanbeveling. Het is in die optiek dat ze een amendement (nr. 2) indient.

De minister verklaart akkoord te kunnen gaan met het voorstel, in zover het geamendeerd wordt zoals bepaald in amendement nr. 2. Dit is ten andere, zoals gezegd, een getrouwe vertaling van de aanbevelingen van de commissie zelf.

Twee leden gaan uitdrukkelijk akkoord met deze zienswijze van de minister.

Een senator maakt zich zorgen over de verlenging van de hechtenis omwille van de openbare orde. Dit is een zeer bedenkelijk motief, vermits het begrip « openbare orde » zeer vaag en rekbaar is.

De minister beweert dat dit geen probleem kan vormen, vermits 1° zijn beslissing gemotiveerd zal zijn en 2° de raadkamer hierover zal oordelen, en het begrip verder zal invullen volgens haar intussen gegroeide jurisprudentie terzake.

Het weze wel verstaan dat het begrip « openbare orde » in casu breder is bedoeld dan wanneer het in de loutere context van de Strafwet wordt gehanteerd. Het is hier in nauw verband te zien met de ordehandhaving volgens administratief recht.

Een lid verwijst naar het verslag uitgebracht bij de goedkeuring van de wetten-Vande Lanotte van 10 en 15 juli 1996 om te bewijzen dat de Commissie op dat tijdstip reeds op het probleem heeft gewezen en er een afdoend antwoord op heeft gekregen. Zoals de vorige spreker staat ook hij evenwel sceptisch tegenover het begrip « openbare orde » dat duidelijker omschreven moet worden.

Voor de interpretatie van dat begrip verwijst de minister nogmaals naar de jurisprudentie van de raad-

l'interprétation de cette notion, tout comme d'ailleurs de celle de «sécurité nationale».

Le préopinant a également des objections au sujet de la possibilité de choisir que le texte de l'amendement n° 2 prévoit entre le motif de l'ordre public et celui de la sécurité nationale.

Il est d'avis qu'une simple atteinte à celle-ci ne peut pas être un motif suffisant, lorsqu'on sait comment dans le passé, l'on a usé et abusé de cette notion.

Le ministre affirme qu'il est bel et bien possible de violer l'un des deux principes isolément. Le terrorisme est ainsi considéré comme une atteinte à la sécurité nationale seule. Il demande donc que l'on maintienne la formulation proposée.

M. Boutmans dépose un amendement (n° 3) tendant à considérer les délais proposés comme des délais préfixés, c'est-à-dire des délais qui ne peuvent en aucun cas être prolongés ou renouvelés.

On a constaté, dans le passé, que l'autorité a abusé à plusieurs reprises de la possibilité qu'elle a de prolonger ou de renouveler la détention. On aurait ainsi détenu un ressortissant algérien pendant une période totale de deux ans et demi.

C'est pour éviter ce genre d'abus que la durée maximale de la détention qui est fixée dans la proposition doit avoir un caractère absolu.

Il faut éviter qu'en cas d'échec d'une tentative d'expulsion, l'on ne renouvelle les délais avant qu'ils ne soient parvenus à expiration.

Quelle est par ailleurs la pratique actuelle ?

Le ministre répond que si les «prolongations» susvisées sont possibles, on les applique très rarement.

Le ressortissant algérien dont il est question a chaque fois été libéré après un délai de huit mois, mais on a chaque fois été contraint de l'arrêter à nouveau pour des motifs d'ordre public.

Si le Parlement n'admet pas cette pratique, le gouvernement se trouvera dans l'impossibilité d'exécuter sa politique. Dans une telle éventualité, il serait par trop facile de se soustraire à une expulsion en utilisant certaines astuces: il suffirait ainsi de s'opposer systématiquement à l'expulsion pour être assuré une fois pour toutes de résider librement dans le pays. Ce genre de situation mènerait inévitablement à affaiblir les normes.

Jusqu'au décès de Semira Adamu — qui a provoqué la suspension temporaire des expulsions —, on a rarement détenu des personnes pendant plus de quatre mois.

Un sénateur estime que cela n'enlève rien au fait que de tels cas existent et qu'ils constituent une application abusive de la loi.

kamer, wat hij trouwens ook doet voor de interpretatie van het begrip «nationale veiligheid»

De vorige spreker heeft bovendien bezwaren tegen de mogelijkheid tot keuze die in de tekst van amendement nr. 2 wordt voorzien tussen de motieven van openbare orde en staatsveiligheid.

Volgens hem is een loutere schending van de staatsveiligheid geen afdoend motief, als men weet hoe dit begrip in het verleden reeds werd gebruikt en misbruikt.

De minister beweert dat deze schending van beide begrippen afzonderlijk wél mogelijk is. Zo wordt terrorisme beschouwd als een aanslag op de staatsveiligheid alléén. Hij vraagt dus om de voorgestelde formulering te behouden.

De heer Boutmans dient een amendement in (nr. 3) ertoe strekkende voorgestelde termijnen als prefix-termijnen te beschouwen, dat wil zeggen dat zij onder geen beding kunnen worden verlengd of herhaald.

Het is in het verleden meermaals gebleken dat de overheid misbruik maakte van de mogelijkheid haar geboden om de hechtenis te verlengen of te hernieuwen. Zo zou men een bepaalde Algerijn alles samen gedurende 2 1/2 jaar hebben vastgehouden.

Het is om dergelijke mistoestanden te vermijden dat de maximum duur van de hechtenis in het voorstel bepaald, absoluut moet zijn.

Men moet verhinderen dat termijnen, vóór ze afgelopen zijn, worden vernieuwd bij een mislukte poging tot uitdrijving.

Wat is ten andere de praktijk heden ten dage ?

De minister antwoordt hierop dat dergelijke «verlengingen» mogelijk zijn, doch zeer zelden worden toegepast.

De Algerijn waarover sprake is telkens na 8 maanden bevrijd geweest, maar moest telkens weer worden opgepakt wegens motieven van openbare orde.

Indien het Parlement deze praktijk niet aanvaardt kan de regering haar politiek niet meer uitvoeren. Het zou anders al te gemakkelijk zijn zich aan een uitdrijving te onttrekken door handige truucs: het zou volstaan zich telkens te verzetten om eens en voor altijd in vrijheid te blijven in het land. Dit zou onvermijdelijk tot normvervaging leiden.

Tot en met het voorval van de dood van Semira Adamu — dag waarop de uitdrijvingen tijdelijk stopten —, zijn er zelden personen langer dan 4 maanden vastgehouden.

Een senator vindt dat dit niets afdoet aan het feit dat er zulke gevallen zijn, en dat zulks een misbruik is van de wet.

Dans certains cas, on invoque aussi l'intérêt de l'État pour maintenir quelqu'un en détention pendant une durée indéterminée (cf. les Basques dont l'Espagne demande l'extradition).

Le ministre déclare qu'il ne faut pas confondre les notions.

Il y a tout d'abord les étrangers qui sont mis à la disposition du gouvernement après une condamnation. On ne le fait pas dans l'intérêt de leur pays, mais dans l'intérêt de l'État belge.

Dans les cas où une extradition est demandée, on doit aussi faire une distinction entre les ressortissants d'un pays de l'espace Schengen et les autres.

En ce qui concerne l'espace Schengen, il existe un accord entre les États et cet accord doit être respecté.

Le ministre juge cela parfaitement normal. Il admet cependant qu'il y a encore un problème au niveau de l'application de la convention de Dublin. Il compte d'ailleurs dénoncer les pratiques de certains pays à l'occasion du prochain Conseil européen.

Le sénateur juge qu'il n'est pas lié par la position du ministre. En effet, il n'a jamais accepté les dispositions des accords de Schengen sur ce point.

Un membre répète que tout se trouve dans le rapport (1-768/1, p. 241). Dans la mesure où la moyenne n'est que de 32 jours de détention (une seule personne a été détenue plus de quatre mois), et que le ministre lui confirme qu'il continuera d'en être ainsi, il n'a pas d'objections à formuler.

Le ministre confirme qu'il se satisfera des cinq moins contenus dans la proposition, et que toute prolongation restera exceptionnelle.

En ce qui concerne l'amendement n° 3, le ministre souligne que les faits qui provoquent la prolongation ne se produisent en principe pas pendant la détention, mais lors de l'expulsion et qu'à ce moment, l'étranger est, en principe, libre.

L'auteur de l'amendement souligne que c'est pour cette raison qu'il a précisé, dans le texte néerlandais de l'amendement, qu'il s'agissait du « *termijn van de hechtenis* » et non de la détention même.

VOTE DES ARTICLES

Article premier

Cet article est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Article 2

L'amendement n° 1 est rejeté par 8 voix contre 1.

Het staatsbelang wordt in sommige gevallen ook ingeroepen om iemand onbeperkt vast te houden (cf. de Basken waarvan Spanje de uitlevering vraagt aan België).

De minister verklaart dat men de begrippen niet moet verwarren.

Er zijn vooreerst de vreemdelingen die na een veroordeling ter beschikking worden gesteld van de regering. Dit is niet in het belang van hun Staat, maar van de Belgische Staat.

Wanneer om een uitlevering wordt gevraagd, moet men ook een onderscheid maken tussen onderdanen van een Schengen-land en anderen.

Wat Schengen betreft is er een akkoord tussen Staten dat moet nageleefd worden.

De minister vindt dit niet meer dan normaal. Wel geeft hij toe dat er nog een probleem is bij de toepassing van het verdrag van Dublin. Hij zal ten andere naar aanleiding van de komende Europese Raad de praktijken van sommige landen aan de kaak stellen.

Dezelfde senator acht zich niet gebonden door de stelling van de minister. Hij heeft immers de akkoorden van Schengen op dit punt nooit aanvaard.

Een lid herhaalt dat het verslag (1-768/1, blz. 241) alle informatie daarover bevat. Hij verklaart geen bezwaren te hebben als de gemiddelde duur van de administratieve hechtenis niet meer dan 32 dagen bedraagt (voor een enkele persoon was dat meer dan vier maanden) en als de minister bevestigt dat dit zo zal blijven.

De minister bevestigt dat hij het eens kan zijn met de voorgestelde vijf maanden en dat elke verlenging de uitzondering zal blijven.

Wat het amendement nr. 3 betreft, onderstreept de minister dat de feiten die de verlenging veroorzaken zich in principe niet voordoen tijdens de hechtenis, maar bij de uitwijzing; op dat ogenblik is de vreemdeling in principe vrij.

De indiener drukt erop dat hij daarom opzettelijk gesproken heeft over de « *termijn van de hechtenis* », in plaats van over « *hechtenis* ».

ARTIKELSGEWIJZE STEMMING

Artikel 1

Dit artikel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Artikel 2

Het amendement nr. 1 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1.

L'amendement n° 2 est adopté par 8 voix contre 1.

L'amendement n° 3 est rejeté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'article ainsi amendé est adopté par 8 voix contre 1.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble de la proposition amendée a été adopté par 8 voix contre 1.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

La rapporteuse,
Erika THijs.

La présidente,
Joëlle MILQUET.

Het amendement nr. 2 wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1.

Het amendement nr. 3 wordt eenparig verworpen door de 9 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde artikel wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1.

STEMMING OVER HET GEHEEL

Het geheel van het geamendeerde voorstel wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden.

De rapporteur,
Erika THijs.

De voorzitter,
Joëlle MILQUET.