

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

2 MAI 2006

Proposition de loi abrogeant l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

(Déposée par M. Jean Cornil
et Mme Sfia Bouarfa)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à abroger l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Cette disposition, modifiée notamment par les lois du 29 avril 1999 et du 10 août 2005, sanctionne toute personne qui a sciemment aidé une personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne à pénétrer, transiter ou séjourner sur le territoire d'un tel État. Ce texte ne s'applique pas lorsque l'aide est offerte pour des raisons principalement humanitaires.

L'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980, également modifiée notamment par la loi du 10 août 2005, interdit le trafic des êtres humains et sanctionne le fait de contribuer à permettre l'entrée, le transit ou le séjour sur le territoire d'un État membre d'une personne non ressortissante d'un tel État. Il faut que l'acte soit posé en vue d'obtenir un avantage patrimonial pour qu'il constitue une infraction.

Les modifications de ces deux dispositions, telles qu'introduites par la loi du 10 août 2005, avaient pour objectif de transposer la directive du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2002 visant à définir l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et la décision-cadre du Conseil du 28 no-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

2 MEI 2006

Wetsvoorstel tot opheffing 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

(Ingediend door de heer Jean Cornil
en mevrouw Sfia Bouarfa)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel heeft tot doel artikel 77 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen op te heffen.

Deze bepaling, die onder meer werd gewijzigd door de wetten van 29 april 1999 en 10 augustus 2005, bestraft eenieder die wetens en willens een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie helpt het grondgebied van een lidstaat binnen te komen, of aldaar te verblijven, dan wel erdoor te reizen. Deze bepaling is niet van toepassing indien de hulp voornamelijk om humanitaire redenen verleend wordt.

Artikel 77bis van de wet van 15 december 1980, eveneens gewijzigd door de wet van 10 augustus 1980, verbiedt de mensensmokkel en bestraft het ertoe bijdragen dat een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie het grondgebied van een lidstaat binnenkomt, erdoor reist of aldaar verblijft. De handeling moet verricht zijn met het oog op een vermogensvoordeel om als misdrijf aangemerkt te worden.

De wijzigingen van deze twee bepalingen, aangebracht door de wet van 10 augustus 2005, beoogden de omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, en van het

vembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

Les auteurs de la présente proposition de loi demandent la suppression de l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 pour deux raisons: le contexte actuel de criminalisation croissante des travailleurs sociaux et des citoyen(ne)s apportant leur aide aux sans papiers dans un objectif non patrimonial et le champ d'application identique des articles 77 et 77bis et, par conséquent, l'inutilité de l'article 77.

Les auteurs insistent tout particulièrement sur le fait que la suppression de l'article 77 n'aura aucun impact négatif sur les outils législatifs permettant de lutter contre le trafic et la traite des êtres humains. Ils rappellent dans ce cadre la nécessité de lutter systématiquement contre ce type de criminalité.

Contexte de répression de l'aide aux personnes en séjour illégal

Le combat indispensable et prioritaire contre le trafic et la traite des êtres humains ne peut se faire au détriment d'une partie des citoyen(ne)s qui seraient intimidés, stigmatisés ou réprimés pour le seul motif qu'ils souhaitent apporter, de manière désintéressée, une aide aux personnes séjournant de manière illégale en Belgique.

Le contexte de criminalisation des personnes aidant les sans-papiers dans le cadre d'une relation de travail légalement reconnue (les travailleurs sociaux) ou dans un cadre de solidarité citoyenne s'est considérablement amplifié ces dernières semaines, suite aux propos du ministre de l'Intérieur dans la *Gazet van Antwerpen* du 7 janvier 2006. Ce dernier y précise que les personnes qui aident ou hébergent d'autres personnes en séjour illégal seront dorénavant sanctionnées.

Ces propos sont inexacts parce que les travaux préparatoires de la loi du 10 août 2005 précisent en des termes très clairs que l'exception de non-incrimination de l'aide fournie pour motifs principalement humanitaires aux personnes illégales « doit être interprétée de la façon la plus large possible et doit comprendre « tout but non économique ou non criminel ». [...] Il faut rappeler qu'en Belgique, lorsque le prévenu invoque une cause de justification et que son allégation n'est pas dépourvue de tout élément de nature à lui donner crédit, il incombe au ministère public d'en prouver l'inexactitude. [...] La partie poursuivie n'a donc pas à établir qu'elle a agi pour des raisons humanitaires. »

kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

De indieners van het onderhavige wetsvoorstel vragen de opheffing van artikel 77 van de wet van 15 december 1980 om twee redenen: de huidige context van groeiende criminalisering van maatschappelijk werkers en burgers die hulp verlenen aan mensen zonder papieren zonder de bedoeling er een vermogensvoordeel uit te halen, en het identieke toepassingsgebied van de artikelen 77 en 77bis, waardoor artikel 77 overbodig is geworden.

De indieners benadrukken dat een opheffing van artikel 77 geenszins de wettelijke instrumenten ter bestrijding van de mensensmokkel en -handel zal verzwakken. Zij bevestigen nogmaals dat dit soort criminaliteit systematisch bestreden moet worden.

Context van de bestraffing van de hulp aan personen die illegaal in het land verblijven

De noodzakelijke en prioritaire strijd tegen de mensensmokkel en -handel kan niet ten koste gaan van een deel van de burgers die geïntimideerd, gestigmatiseerd of bestraft worden om de enige reden dat zij onbaatzuchtig hulp verlenen aan personen die illegaal in België verblijven.

Deze criminalisering van personen die mensen zonder papieren helpen in het kader van een wettelijk erkende arbeidsrelatie (maatschappelijk werkers) of om redenen van burgerlijke solidariteit is de laatste weken sterk toegenomen, na de verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken in de *Gazet van Antwerpen* van 7 januari 2006. Daarin waarschuwt hij dat wie hulp of onderdak biedt aan personen die illegaal in het land verblijven, voortaan bestraft zal worden.

Deze verklaringen zijn onjuist, aangezien uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 augustus 2005 heel duidelijk blijkt dat het niet strafbaar stellen van hulp aan illegalen die voornamelijk om humanitaire redenen verleend wordt, « zo ruim mogelijk [moet] worden begrepen en [...] alle niet-economische en niet-criminele doelstellingen [moet] omvatten ». [...] In dat verband moet erop worden gewezen dat in België, wanneer de beklagde een rechtvaardigingsgrond aanvoert en zijn bewering niet kennelijk ongegrond is, het openbaar ministerie de onjuistheid ervan moet aantonen. [...] De vervolgd partij moet dus niet aantonen dat zij om humanitaire redenen gehandeld heeft. »

Les déclarations du ministre de l'Intérieur du 7 janvier 2006 sont par ailleurs condamnables, parce qu'elles visent à intimider les travailleurs sociaux en contact avec les personnes en séjour illégal (intervenants des CPAS ou d'associations d'aide aux demandeurs d'asile), ainsi que les citoyennes et les citoyens animés par le seul sentiment de solidarité, d'entraide et de fraternité envers les sans-papiers. Il s'agit par exemple, dans ce dernier cas, des personnes qui fournissent à l'heure actuelle une aide matérielle (logement, nourriture), psychologique ou juridique aux sans-papiers résidant dans l'Église Saint-Boniface à Ixelles. Le secteur de l'aide sociale, le secteur associatif et les personnes jugeant qu'il est de leur devoir d'apporter une aide de ce type aux sans-papiers ont réagi — avec raison — de manière choquée aux propos de Patrick Dewael. Une pétition intitulée « *Non à la criminalisation de l'aide aux sans-papiers!* » lancée à l'initiative du CNCDD-11.11.11, la Ligue des droits de l'Homme, le MRAX, le PAC, Point d'appui et le CIRE a récolté plus de 10 000 signatures en deux mois. Différentes communes se sont également mobilisées en ce sens. Les Conseils de l'action sociale des CPAS de Liège et d'Ixelles ont ainsi voté une motion refusant notamment toute poursuite et stigmatisation du personnel des CPAS fournissant une aide aux personnes en séjour illégal.

Suite à des interpellations parlementaires sur ses propos, les réponses fournies par le ministre de l'Intérieur ont continué à entretenir la confusion. S'il précise que « *l'exception pour motifs humanitaires englobe en réalité toutes les motivations non économiques et non criminelles* », le ministre ajoute que « *[l']obligation de dénoncer les infractions au parquet concerne les fonctionnaires. Cependant, les particuliers peuvent également les communiquer au parquet. C'est parfois une question de civisme.* » (1)

Champ d'application identique à l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980

L'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 n'a aucune utilité juridique dans la mesure où l'article 77bis de la même loi vise les mêmes situations et poursuit le même objectif. Il crée par ailleurs, dans le cadre du contexte expliqué ci-dessus, une confusion juridique auprès des travailleurs sociaux et des citoyens (ne)s.

(1) Réponse de M. Patrick Dewael, vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur, à une question orale de M. Jean Cornil sur « la criminalisation de l'aide aux personnes sans-papiers » (Sénat, n° 3-934) et à une question de Mme Talbia Belhouari sur la « répression des personnes aidant les sans-papiers. » (Chambre, commission de l'Intérieur, 11 janvier 2006, n° 9697).

De verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken van 7 januari 2006 zijn bovendien laakbaar, omdat zij aansturen op het intimideren van maatschappelijk werkers die in contact komen met personen die illegaal in ons land verblijven (medewerkers van de OCMW's of hulpverenigingen voor asielzoekers) en van burgers wier enige beweegreden, de ondersteuning van en de solidariteit en verbondenheid met mensen zonder papieren is. In dit laatste geval gaat het bijvoorbeeld om personen die vandaag materiële (onderdak, voedsel), psychologische of juridische hulp bieden aan de mensen zonder papieren in de Sint-Bonifatiuskerk in Elsene. De maatschappelijke hulpverleners, de verenigingen en diegenen die het als hun plicht beschouwen dit soort hulp te verlenen aan mensen zonder papieren hebben terecht geschokt gereageerd op de verklaringen van de heer Dewael. Een petitie met als titel « *Non à la criminalisation de l'aide aux sans-papiers!* », die georganiseerd werd door CNCDD-11.11.11, de Liga voor de Mensenrechten, de MRAX, de PAC, Point d'Appui en de CIRE, werd in twee maanden tijd door 10 000 mensen ondertekend. Ook verschillende gemeenten hebben initiatieven in die zin genomen. De OCMW-raden van Luik en Elsene hebben bijvoorbeeld een motie goedgekeurd die iedere vervolging of stigmatisering verwerpt van OCMW-personeel dat hulp verleent aan illegalen.

De antwoorden van de minister op parlementaire interpellaties hieromtrent hebben de verwarring alleen maar groter gemaakt. Hoewel hij aangeeft dat « *de uitzondering om humanitaire redenen in feite betrekking heeft op alle niet-economische en niet-criminele redenen* », voegt de minister eraan toe: « *De verplichting om misdrijven te melden aan het parket is [...] een verplichting voor ambtenaren. Dat neemt niet weg dat ook particulieren dat kunnen melden. [...] ik vind dat het toch wel getuigt van burgerzin* » (1).

Identiek toepassingsgebied als artikel 77 van de wet van 15 december 1980

Artikel 77 van de wet van 15 december 1980 heeft geen enkel juridisch nut aangezien artikel 77bis van dezelfde wet betrekking heeft op dezelfde gevallen, en hetzelfde doel beoogt. Bovendien ontstaat hierdoor, gelet op de hierboven beschreven context, juridische verwarring bij de maatschappelijk werkers en de burgers.

(1) Antwoord van de heer Patrick Dewael, vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken, op een mondelinge vraag van de heer Jean Cornil over « het criminaliseren van de hulp aan illegalen » (Senaat, 3-934) en op een vraag van mevrouw Talbia Belhouari over « de bestraffing van diegenen die hulp verlenen aan mensen zonder papieren » (Kamer, commissie Binnenlandse Zaken, 11 januari 2006, nr. 9697).

En effet, comme indiqué précédemment, l'article 77 sanctionne toute personne qui «*aide sciemment une personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne [...] ou à transiter par le territoire d'un tel État.*» L'article 77bis, quant à lui, proscriit «*le fait de contribuer [...] à permettre l'entrée, le transit ou le séjour d'une personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne sur ou par le territoire d'un tel État [...] en vue d'obtenir un avantage patrimonial.*»

Les terminologies des actes visés sont identiques dans deux cas («*séjour*» et «*transit*») et similaires dans le troisième cas («*pénétrer*» sur le territoire pour l'article 77, et «*permettre l'entrée*» sur le territoire pour l'article 77bis). La seule différence entre les deux dispositions réside dans l'intention liée à l'accomplissement de l'acte: l'article 77 ne s'applique pas lorsque l'aide est accordée pour des raisons principalement humanitaires, alors que l'article 77bis ne s'applique pas lorsque l'objectif n'est pas d'obtenir un avantage patrimonial direct ou indirect. Or, l'exposé des motifs de la loi du 10 août 2005, tel qu'expliqué ci-dessus, précise très clairement ce qu'il faut entendre par raisons principalement humanitaires: «*tout but non économique ou non criminel.*»

Les champs d'application des articles 77 et 77bis sont en conséquence identiques. On ne voit pas, en effet, quelles hypothèses visées par l'article 77 ne seraient pas visées par l'article 77bis puisque tout objectif autre que l'obtention d'un avantage patrimonial tombe nécessairement dans le champ d'application de l'exception de l'article 77 («*raisons humanitaires*»).

La seule différence principale entre les deux dispositions réside dans les sanctions qui sont prévues: l'article 77 prévoit des peines d'emprisonnement de huit jours à un an et/ou d'une amende de 1 700 EUR à 6 000 EUR; l'article 77bis prévoit des sanctions plus lourdes, à savoir l'emprisonnement d'un an à cinq ans et une amende de 500 EUR à 50 000 EUR. La présente proposition supprime, parmi les deux dispositions ayant un champ d'application identique, celle qui prévoit les sanctions les moins lourdes.

Les auteurs de la présente proposition de loi poursuivent, avec ce texte, deux objectifs clairs, corollaires des deux constats de départ expliqués ci-dessus:

— ils souhaitent, compte tenu du climat de stigmatisation et criminalisation croissante des travailleurs sociaux et de citoyen(ne)s désirant aider les sans-papiers pour des raisons non économiques, envoyer un message de clarté et d'apaisement à ces derniers;

Zoals aangegeven bestraft artikel 77 eenieder die «*wetens en willens een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie helpt het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie [...] binnen te komen of aldaar te verblijven, dan wel erdoor te reizen [...]*». Artikel 77bis verbiedt dan weer «*het ertoe bijdragen [...] dat een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie [...] binnenkomt, erdoor reist of aldaar verblijft, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, met het oog op het direct of indirect verkrijgen van een vermogensvoordeel*».

De terminologie is identiek voor de drie omschreven daden («*binnenkomen*», «*verblijven*», «*erdoor reizen*»). Het enige verschil tussen de twee bepalingen ligt in het opzet waarmee de daad gepleegd wordt: artikel 77 is niet van toepassing indien de hulp voornamelijk om humanitaire redenen verleend wordt, terwijl artikel 77bis niet van toepassing is indien het niet de bedoeling is direct of indirect vermogensvoordeel te verkrijgen. De toelichting bij de wet van 10 augustus 2005 bepaalt echter ondubbelzinnig wat de woorden «*voornamelijk om humanitaire redenen*» betekenen: «*alle niet-economische en niet-criminele doelstellingen*».

De toepassingsgebieden van de artikelen 77 en 77bis zijn dus identiek. Wij zien immers niet in welke gevallen die vallen onder artikel 77, niet onder artikel 77bis zouden vallen, aangezien ieder ander voordeel dan het verkrijgen van een vermogensvoordeel noodzakelijkerwijze tot het toepassingsgebied behoort van de uitzondering waarin artikel 77 voorziet («*humanitaire redenen*»).

Het enige verschil van betekenis tussen de twee bepalingen zijn de straffen: artikel 77 legt een gevangenisstraf op van acht dagen tot één jaar en/of een geldboete van 1 700 tot 6 000 euro, terwijl artikel 77bis zwaardere straffen oplegt: gevangenisstraf van één jaar tot vijf jaar, en geldboete van 500 tot 50 000 euro. Van de twee bepalingen met een identiek toepassingsgebied heft het onderhavige voorstel die met de lichtste straf op.

De indieners van dit wetsvoorstel hebben twee doelstellingen voor ogen, die samenhangen met de twee hierboven besproken uitgangspunten:

— een duidelijke en geruststellende boodschap te brengen aan maatschappelijk werkers en burgers die mensen zonder papieren om niet-economische redenen willen helpen, gelet op het klimaat van toenemende stigmatisering en criminalisering waarmee zij te maken hebben;

— ils souhaitent renforcer la sécurité juridique et mettre un terme à la confusion légale entretenue par certains en proposant l'annulation d'une disposition dont le champ d'application est identique à une autre disposition (l'article 77bis) prévoyant des sanctions plus lourdes.

Jean CORNIL.
Sfia BOUARFA.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, remplacé par la loi du 10 août 2005, est abrogé.

13 mars 2006.

Jean CORNIL.
Sfia BOUARFA.

— de rechtszekerheid te bevorderen en een einde te maken aan de wettelijke verwarring waarvan sommigen gebruik maken, door een bepaling op te heffen die eenzelfde toepassingsgebied heeft als een andere bepaling die zwaardere straffen oplegt (artikel 77bis).

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 77 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vervangen door de wet van 10 augustus 2005, wordt opgeheven.

13 maart 2006.