

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

4 JULI 2001

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen⁽¹⁾

(Ingediend door de heer Josy Dubié c.s.)

TOELICHTING

In democratische Staten geldt het uitdrukkelijke verbod om burgers uit te wijzen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat verbod uit te breiden tot de personen van vreemde nationaliteit die duurzaam in België gevestigd zijn.

België kan een vreemdeling die de openbare orde of de veiligheid van het land schaadt, terugwijzen of uitzetten, en die maatregel doen gepaard gaan met een verblijfsverbod van 10 jaar (artikelen 20 en 21 van de wet van 15 december 1980).

Die verwijdering kan ernstige gevolgen hebben voor de familiale, sociale en culturele omgeving van de vreemdeling. Indien men een persoon verwijderd uit het land waar hij geboren en opgegroeid is, hem de mogelijkheid onttrekt om normale betrekkingen te onderhouden met zijn familie en hem verplicht tot een permanente ballingschap zonder hoop zich elders te kunnen vestigen, onderwerpt men hem aan een onmenselijke behandeling die in strijd is met de algemene beginselen van de rechten van de mens.

(1) Dit wetsvoorstel werd reeds in de Kamer ingediend op 22 april 1999, onder het nummer 49-2155/1-1998/1999.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

4 JUILLET 2001

Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers⁽¹⁾

(Déposée par M. Josy Dubié et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Les États démocratiques s'interdisent formellement d'expulser leurs ressortissants. La présente proposition a pour objet d'étendre cette interdiction aux personnes de nationalité étrangère durablement installées en Belgique.

À l'heure actuelle, l'État belge peut prendre une mesure de renvoi ou d'expulsion assortie d'une interdiction de séjour pendant 10 ans contre un étranger dont la présence constituerait une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale (articles 20 et 21 de la loi du 15 décembre 1980).

Cette mesure d'éloignement risque de perturber gravement l'environnement familial, social et culturel de l'étranger. Exclure une personne du pays dans lequel elle est née ou a grandi, lui supprimer la possibilité d'entretenir des relations normales avec sa famille, la contraindre à un exil permanent sans espoir de pouvoir se fixer dans un autre lieu revient à la soumettre à un traitement inhumain contraire aux principes généraux des droits de l'homme.

(1) La présente proposition de loi a déjà été déposée à la Chambre le 22 avril 1999, sous le numéro 49-2155/1-1998/1999.

De vraag is reeds op Europees niveau aan de orde gebracht en er is sinds het begin van de jaren '90 een gunstige evolutie van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van Mensen, onder meer in verband met de uitzetting van vreemdelingen die veroordeeld zijn tot ballingschap. Het gezinsleven van de vreemdeling moet worden beschermd (artikel 8, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Overeenkomstig artikel 8, § 2, kan de bescherming van de openbare orde een schending van het gezinsleven rechtvaardigen, maar die moet nodig zijn in een democratische samenleving, dat wil zeggen dat ze voor de betrokkene geen gevolgen mag hebben die niet in verhouding staan tot het nagestreefde rechtmatige doel (arrest-Moustaquim, 1991).

Ook het privé-leven van de vreemdeling moet worden beschermd. Volgens die benadering, die kracht wordt bijgezet door de rechtsleer⁽¹⁾, is de verwijdering van een vreemdeling van de tweede generatie, als gevolg van de volledige breuk die ze met zich brengt, niet zozeer een inbreuk op zijn gezinsleven in de strikte zin maar wel op zijn privé-leven, dat eveneens door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt beschermd (arrest-Nasri, EHRM, 13 juli 1996).

De evolutie van de Europese rechtspraak heeft doorgewerkt in het interne recht. De minister van Justitie (circulaire-Wathelet, 1990) en vervolgens de minister van Binnenlandse Zaken (interne nota, 1995) hebben aan de hand van circulaires aangegeven dat ze de jongeren van de tweede generatie (die vóór de leeftijd van 7 jaar in België waren gevestigd) of die in België een gezin hebben, niet langer zouden uitzetten. Die principes werden opnieuw bevestigd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (jaarverslag 1997, blz. 48) tijdens de interministeriële conferentie over het migrantenbeleid van 29 april 1998 (voorstel 24).

Er zijn echter uitzonderingen op die principes, die trouwens niet dwingend zijn ten aanzien van de administratie. Circulaires zijn slechts richtsnoeren ten behoeve van de administratie. Ze scheppen geen recht om niet te worden uitgezet.

Aan het begin van de jaren '90 was er ook een versoepeling van het uitzettingsbeleid, wat heeft geleid tot de herziening, de opheffing en de opschorting van

La question est déjà posée à l'échelle européenne et l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en matière d'expulsion des étrangers condamnés à l'exil, a connu un développement positif depuis le début des années 90. L'étranger doit être protégé dans sa vie familiale (article 8, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme) et si la défense de l'ordre public peut, aux termes de l'article 8, § 2, justifier une atteinte à la vie familiale, celle-ci doit être nécessaire dans un société démocratique c'est-à-dire qu'elle ne comporte pas, pour l'intéressé, de conséquences hors de proportion avec le but légitime poursuivi (arrêt Moustaquim, 1991).

L'étranger doit aussi être protégé dans sa vie personnelle. Dans cette approche, soutenue par la doctrine⁽¹⁾, l'éloignement d'un étranger de seconde génération constitue une atteinte moins à sa vie familiale au sens strict qu'à sa vie privée, également protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et ce, en raison de la rupture complète qui en découle (arrêt Nasri, CEDH, 13 juillet 1996).

L'évolution de la jurisprudence européenne s'est répercutée en droit interne. Par voie de circulaires, les ministres de la Justice d'abord (circulaire Wathelet, 1990) et de l'Intérieur ensuite (note interne, 1995) ont indiqué qu'ils n'expulseraient plus les jeunes de seconde génération (installés en Belgique avant l'âge de 7 ans) ni ceux qui ont une famille en Belgique. Ces principes ont été encore réaffirmés par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (rapport annuel 1997, p. 48) à la Conférence interministérielle à la politique des immigrés du 29 avril 1998 (proposition 24).

Cependant, ce sont des principes qui souffrent d'exceptions et qui ne sont pas contraignants à l'égard de l'administration. Les circulaires ne constituent que des instructions à l'intention de l'administration. Elles ne créent pas un droit à ne pas être expulsé.

On a également pu constater un adoucissement de la politique d'expulsion au début des années 90 qui a conduit à la révision, l'abrogation et la suspension de

(1) J.-Y. Carlier, «*Observations sous arrêt: vers l'interdiction d'expulsion des étrangers intégrés?*», Rev. trim. dr. h., 1993, blz. 449-466; Henri Labayle, «*Le droit de l'étranger à mener une vie familiale normale, lecture nationale et exigences européennes*», Rev. fr. dr. adm., 1993, blz. 511 tot 540; R. Cholewinski, «*Strasbourg's Hidden agenda? The protecting of Second-Generation Migrants from expulsion under Article 8 of the European Convention on Human Rights.*» Netherlands Quarterly for Human Rights, 1994, blz. 287-306.

(1) J.-Y. Carlier, «*Observations sous arrêt: vers l'interdiction d'expulsion des étrangers intégrés?*», Rev. trim. dr. h., 1993, pp. 449-466; Henri Labayle, «*Le droit de l'étranger à mener une vie familiale normale, lecture nationale et exigences européennes*», Rev. fr. dr. adm., 1993, pp. 511 à 540; R. Cholewinski, «*Strasbourg's Hidden agenda? The protecting of Second-Generation Migrants from expulsion under Article 8 of the European Convention on Human Rights.*» Netherlands Quarterly for Human Rights, 1994, pp. 287-306.

tal van verbanningsmaatregelen tegen tweede generatiejongeren van allochtone origine.

Dat heeft evenwel niet geresulteerd in een algemene intrekking van de maatregelen. Er zijn dan ook heel veel dossiers die niet op billijke wijze opnieuw konden worden onderzocht.

Enkele honderden personen zijn thans uit hun land verbannen en hebben niet de mogelijkheid om een fatsoenlijk leven te leiden en normale betrekkingen te onderhouden met hun familieleden. Een degelijke straf is, ongeacht de strafbare daden die zij hebben gesteld en die voor sommigen onder hen onbeduidend zijn of lang geleden werden gepleegd, niet bestaande met een democratische samenleving die de integriteit van de personen en de families in acht wil nemen.

De bannelingen zijn zozeer ingeburgerd in het land waar ze zich hebben gevestigd, dat het voor hen onmogelijk is om elders hun leven te opnieuw te beginnen. Voor de meesten onder hen is de enige band met hun land van herkomst de nationaliteit, zelfs niet de taal. Meestal komen zij na enige tijd heimelijk naar België terug. Ze vallen buiten elke regeling inzake wederopname, hebben geen wettelijke toegang tot de arbeidsmarkt en kunnen op ieder ogenblik worden aangehouden of in administratieve hechtenis worden genomen. Als gevolg van hun situatie zijn ze dan ook onvermijdelijk volledig afhankelijk van hun familie en kunnen ze in de delinquentie terechtkomen.

Men moet dus vraagtekens plaatsen bij de doelstellingen van de verwijderingsmaatregelen en de verwezenlijking ervan. Het is in naam van de bescherming van de openbare orde en de voorkoming van de overtredingen van de strafwet dat afbreuk wordt gedaan aan het gezins- en privé-leven van de vreemdeling. Evenwel moet worden vastgesteld dat de verbanning geenszins de orde herstelt, maar dat ze de onrust in stand houdt in plaats van ertegen te beschermen. De criminaliteit heeft geleid tot de verbanning van de uitgezette vreemdelingen en door die verbanning zitten ze vast in de delinquentie en de clandestiniteit. Die vicieuze cirkel veroorzaakt onveiligheid, zowel voor de betrokkenen als voor de hele samenleving. Dat zijn bekende maar verzwegen aspecten van de uitzettingsmaatregelen, die met zich brengen dat de op de openbare veiligheid gerichte logica van het migratiebeleid wordt versterkt.

Daarbij komen de kwalijke gevolgen van die maatregelen. De verwijdering roept verschillen in behandeling in het leven bij de strafuitvoering omdat de meeste vreemdelingen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf vaak geen penitentiair verlof kunnen krijgen of voorwaardelijk in vrijheid kunnen worden gesteld.

Ten slotte is er het vraagstuk van de rehabilitatie van de verbannen vreemdelingen. Krachtens de wet worden de vreemdelingen in hun rechten hersteld na

nombreuses mesures de bannissement contre des jeunes étrangers de seconde génération.

Toutefois, cela n'a pas donné lieu à une levée générale des mesures et nombreux sont ceux qui n'ont pu bénéficier d'une révision équitable de leur dossier.

Quelques centaines de personnes sont aujourd'hui mises au ban de leur pays, privées de toute possibilité de mener une vie décente et d'entretenir des liens normaux avec les membres de leur famille. Quels que soient les actes délictueux qu'elles aient pu commettre — minimales et anciens pour certains — une telle peine n'est pas compatible avec le projet d'une société démocratique qui se veut respectueuse de l'intégrité des personnes et des familles.

L'ancrage dans le pays d'établissement des personnes bannies est tel qu'il ne leur est pas possible de refaire leur vie ailleurs. Elles n'ont, pour la plupart, comme lien avec leur pays d'origine que la nationalité, même pas la langue, et reviennent le plus souvent en Belgique après quelque temps, en toute clandestinité. En marge de tout dispositif de réinsertion, sans accès légal au marché de l'emploi, exposées à tout moment à une arrestation et une détention administrative, leur situation les place nécessairement dans une situation de dépendance complète de la famille et peut les conduire à la délinquance.

Il faut dès lors s'interroger sur les objectifs des mesures d'éloignement et leur réalisation. C'est au nom de la défense de l'ordre public et de la prévention des infractions qu'il est porté atteinte à la vie familiale et privée de l'étranger. Or, force est de constater que loin de rétablir l'ordre public, le bannissement maintient le trouble plus qu'il ne le protège. La délinquance a conduit ces étrangers expulsés au bannissement et le bannissement les maintient dans la délinquance et la clandestinité. Ce cercle vicieux engendre de l'insécurité, tant pour les personnes concernées que pour la société dans son ensemble. Ce sont là des côtés connus mais non avoués des mesures d'expulsion qui ont pour effet de renforcer la logique sécuritaire des politiques d'immigration.

À cela, s'ajoutent les effets pervers de ces mesures. Le dispositif d'éloignement crée des inégalités de traitement dans l'exécution des peines dans la mesure où la plupart des étrangers condamnés à des peines de prison ne peuvent bien souvent bénéficier des congés pénitentiaires et des mesures de libération conditionnelle.

Enfin, reste la question de la réhabilitation des étrangers bannis. La législation prévoit la réintégration des étrangers dans leurs droits au terme d'une

10 jaar of zodra de maatregel wordt herroepen. Voordien was men het erover eens dat de vreemdelingen in hun rechten zouden worden hersteld na afloop van hun administratieve straf. Die praktijk is thans niet meer van toepassing en de verbannen vreemdelingen worden behandeld als nieuwe immigranten. Ze moeten dan ook voldoen aan de voorwaarden om het land binnen te komen, wat betekent dat ze een visum moeten verkrijgen. De kans dat ze zich opnieuw in het land kunnen vestigen, is daardoor heel onzeker.

Men ziet dan ook in dat de maatregel — in principe voor 10 jaar — hen veroordeelt tot een eindeloze zwerftocht.

Dit voorstel strekt er bijgevolg toe:

1^o het verblijfsrecht te herstellen van de personen die vroeger werden verbannen;

2^o de criteria te bepalen voor het vaststellen van de categorieën van vreemdelingen die niet kunnen worden uitgezet.

Daartoe wordt voorgesteld in de wet van 15 december 1980 een hoofdstuk IIIbis in te voegen met als opschrift «Verzoek tot opheffing van de terugwijzings- of de uitzettingsmaatregelen», alsmede een nieuw artikel 68bis dat de vreemdeling in staat stelt een verzoek in te dienen tot opheffing van de voordien jegens hem genomen maatregel van verwijdering.

Het voorstel beoogt het vraagstuk op te lossen zowel op het stuk van de procedure als in verband met de gevolgen van de beslissing om de maatregel in te trekken. Daarom zal de voorgestelde bepaling uit twee paragrafen bestaan: in de eerste paragraaf wordt de procedure vastgesteld voor de opheffing van de maatregel van terugwijzing of uitzetting en in de tweede paragraaf worden de gevolgen ervan bepaald.

De enige mogelijkheid waarover een verbannen vreemdeling beschikt, is een vriendelijk verzoek aan de minister te richten om de maatregel op te heffen wegens uitzonderlijke redenen. Die werkwijze schenkt hoegenaamd geen voldoening op het stuk van de fundamentele rechten. Het is dus noodzakelijk dat wordt gezorgd voor een duidelijke en billijke procedure. Zulks vereist dat de minister een beslissing neemt na het advies te hebben ingewonnen van de commissie van advies voor vreemdelingen en dat de administratieve beslissing wordt onderworpen aan een controle die de mogelijkheid biedt elke machtsoverschrijding te voorkomen.

Het verzoek tot opheffing van de maatregel van verwijdering kan worden ingediend in het buitenland of in België. Het wordt bij aangetekende brief gericht aan de minister en moet de bijzondere omstandigheden aangeven die het rechtvaardigen.

période de 10 ans ou dès que la mesure est rapportée. Précédemment, il était admis que les étrangers soient rétablis dans leurs droits à l'issue de leur peine administrative. Aujourd'hui, cette pratique n'est plus d'application et les étrangers bannis sont traités comme de nouveaux migrants. Ils doivent à ce titre satisfaire aux conditions d'entrée ce qui signifie l'obtention d'un visa. Leur chance de se réinstaller au pays est, de ce fait, très hypothétique.

On s'aperçoit alors que la mesure — en principe de 10 ans — les condamne à une errance perpétuelle.

La présente proposition entend donc:

1^o rétablir le droit au séjour des personnes qui par le passé, ont été l'objet d'une mesure de bannissement;

2^o fixer les critères définissant les catégories d'étrangers inexpulsables.

À cet effet, il est proposé d'insérer dans la loi du 15 décembre 1980 un chapitre IIIbis «Demandes de levée des mesures de renvoi ou d'expulsion» et un nouvel article 68bis qui permet à l'étranger d'introduire une demande tendant à lever la mesure d'éloignement prise à son égard, précédemment.

La proposition entend résoudre la question à la fois sur le plan de la procédure et au regard des effets de la décision de lever la mesure. La disposition proposée comportera, à cet effet, deux paragraphes: le paragraphe 1^{er} organise la procédure de levée de la mesure de renvoi ou d'expulsion et le paragraphe 2 en fixe les effets.

Aujourd'hui, la seule possibilité offerte à l'étranger banni est d'introduire une demande gracieuse au ministre en vue de lever la mesure pour des raisons exceptionnelles. Cette procédure est totalement insatisfaisante sur le plan des droits fondamentaux. L'organisation d'une procédure formelle et équitable s'impose. Cela exige que le ministre statue après avis de la Commission consultative des étrangers et que la décision administrative soit soumise à un contrôle permettant d'éviter tout excès de pouvoir.

La demande de lever la mesure d'éloignement peut être introduite au départ de l'étranger ou de la Belgique. Elle est introduite par lettre recommandée auprès du ministre et doit exposer les circonstances particulières qui la justifient.

Terwijl de procedure aan de gang is, moet de vreemdeling zich in België vestigen en mag hij zich laten vertegenwoordigen door een door hem gekozen persoon. Dit kan een advocaat zijn of iedere andere persoon, bijvoorbeeld een familielid. Die persoon zal door de commissie van advies voor vreemdelingen worden gehoord.

De procedure moet binnen een redelijke termijn worden afgerond, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het verzoek. Daarom wordt bepaald dat de minister binnen een termijn van drie maanden uitspraak doet. Is hij van oordeel dat hij een negatieve beslissing moet nemen, dan kan hij binnen dezelfde termijn het advies vragen van de commissie van advies voor vreemdelingen, die zes maanden heeft om het uit te brengen. In dat geval moet de minister binnen drie maanden na het advies van de voormelde commissie een beslissing nemen. De hele procedure mag niet langer dan 12 maanden in beslag nemen.

Wanneer de maatregel wordt ingetrokken of wanneer hij komt te vervallen, moet de vreemdelingen in zijn vroegere rechten worden hersteld. De uitzetting is een maatregel die beperkt is in de tijd en die meebrengt dat het gedurende ten hoogste 10 jaar voor de vreemdeling verboden is aanwezig te zijn op het Belgisch grondgebied. Men kan tussen de regels van de parlementaire voorbereiding van de wet van 1980 door lezen dat de betrokkene van rechtswege in zijn rechten worden hersteld. Dat is trouwens de administratieve werkwijze geweest die werd gebruikt de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet.

Vervolgens noopt de tweede doelstelling tot de netelige opdracht die erin bestaat te bepalen of een vreemdeling alleen maar banden met België heeft. Er bestaan terzake tal van teksten die als referentie dienst doen: Europese rechtspraak, administratieve circulaire en wetsvoorstellen uit het verleden (wetsvoorstel, Kamer, nr. 1573/1-1990/1991, ingediend door de heer Simons, mevrouw Vogels en de heer Daras). Die teksten zijn op diverse vlakken gelijklopend:

1^o De geboorte op het Belgische grondgebied of de aankomst in ons land op jonge leeftijd

Het betreft hier de vreemdelingen van de tweede generatie, dat wil zeggen, doorgaans de vreemdelingen die als minderjarige in België zijn aangekomen. Het ligt moeilijk om — binnen de minderjarigheid — een leeftijdsgrens op te leggen waarboven vreemdelingen niet langer recht hebben op bescherming. Op grond van andere bepalingen van de wet van 15 december 1980 kan men er daarentegen van uitgaan dat minderjarige kinderen wel bescherming zouden moeten kunnen genieten omdat zij, gelet op hun leeftijd, verplicht zijn geweest hun ouders te volgen. Overigens vloeit dat beginsel rechtstreeks voort uit het internationale verdrag inzake de rechten van het kind. Tevens is het mogelijk zich te beroepen

Pendant la procédure, l'étranger doit élire domicile en Belgique et peut se faire représenter par la personne de son choix. Celle-ci peut être un avocat ou toute autre personne, par exemple un membre de sa famille. C'est cette personne qui sera entendue devant la commission consultative des étrangers.

La procédure doit se dérouler dans un délai raisonnable, compte tenu des circonstances particulières de la demande. C'est pourquoi il est prévu que le ministre statue dans un délai de 3 mois. S'il estime devoir prendre une décision négative, il lui appartient de solliciter l'avis de la commission consultative des étrangers dans ce même délai. Celle-ci devra rendre son avis endéans les 6 mois. Dans cette hypothèse, le ministre est tenu de prendre sa décision dans les trois mois qui suivent l'avis de la Commission consultative des étrangers. Au total, la procédure ne peut excéder un délai de 12 mois.

Lorsque la mesure est rapportée ou a expiré, l'étranger doit être rétabli dans ses droits antérieurs. L'expulsion est une mesure limitée dans le temps qui a pour effet d'interdire, pendant 10 ans au maximum, la présence de l'étranger sur le territoire belge. Dans le silence des travaux préparatoires de la loi de 1980, il faut admettre le rétablissement de plein droit de l'intéressé dans ses droits. C'était d'ailleurs la pratique administrative dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi.

Ensuite, le deuxième objectif pose la délicate question d'identifier l'étranger qui a toutes ses attaches en Belgique. Les textes de références ne manquent pas: jurisprudence européenne, circulaires administratives et propositions de loi anciennes (proposition de loi, Chambre, n° 1573/1-1990/1991, déposée par M. Simons, Mme Vogels et M. Daras). À leur lecture l'on peut dégager divers points communs soit:

1^o La naissance sur le sol belge ou l'arrivée en bas âge

Sont visés les étrangers de seconde génération c'est-à-dire, de manière générale les étrangers arrivés mineurs d'âge en Belgique. Il est difficile de fixer un âge limite — pendant la minorité — au-delà duquel l'étranger n'a plus droit à la protection. On peut par contre, en se référant à d'autres dispositions de la loi du 15 décembre 1980, estimer que les enfants mineurs d'âge ont droit à une protection dès lors qu'en raison de leur âge, ils doivent accompagner leurs parents. Ce principe découle d'ailleurs directement de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. On peut aussi s'appuyer sur les textes légaux relatifs au regroupement familial qui reconnaissent à tous les enfants de moins de 18 ans le droit de rejoindre leurs

op de wetteksten met betrekking tot de gezinshereniging, die elk kind van jonger dan achttien jaar het recht toekennen zich bij zijn in België gevestigde ouders te voegen. Om die redenen werd niet voorzien in een leeftijdsgrens waarboven vreemdelingen hun recht op bescherming zouden verliezen.

2^o Het scheppen van familiebanden op het Belgische grondgebied, via het huwelijk en/of het stichten van een gezin

Het betreft hier voornamelijk gehuwde vreemdelingen of vreemdelingen met kinderen. Zij hebben recht op bescherming tegen uitzetting of terugwijzing. De beslissing om hen te verwijderen komt erop neer dat ook het gezin in ballingschap moet gaan — wat evenwel niet altijd mogelijk is — of dat het uit elkaar valt. In beide gevallen wordt het beginsel van de eenheid van het gezin op de helling gezet, terwijl dat nochtans door internationale voorschriften wordt beschermd.

3^o Het feit dat de vreemdeling al zeer lang wettig in België verblijft en dat zijn hele gezin, als bedoeld bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (ouders, broers en zussen), hier woont

In die categorie vallen vreemdelingen die niet in België geboren zijn of die hier niet zijn opgegroeid, maar die hier reeds een aantal jaren wonen, waardoor onlosmakelijke familiebanden zijn ontstaan. In diverse Europese teksten wordt met die vreemdelingen rekening gehouden, via de begrippen «onderdaan die langdurig op het grondgebied verblijft» of «duurzaam gevestigde vreemdeling».

Die begrippen impliceren dat de betrokkenen al tien jaar op het grondgebied verblijven. Uiterekend op grond van de culturele en sociale banden die zij hier tot stand hebben gebracht, biedt de Europese wetgeving(1) hen een bijzondere bescherming.

Dit wetsvoorstel heeft eveneens betrekking op ongehuwd samenwonenden of mensen die een langdurige relatie hebben opgebouwd met iemand die in België verblijft (en al dan niet de Belgische nationaliteit heeft). Ook die mensen hebben recht op bescherming tegen uitzetting, wanneer is aangetoond dat zij een duurzame relatie hebben die vergelijkbaar is met een huwelijksband. Zij kunnen niet worden ondergebracht in de vorige categorie, aangezien van een huwelijk of van kinderen geen sprake is.

(1) Resolutie van de Raad van 4 maart 1996 betreffende de status van onderdanen van derde landen die langdurig op het grondgebied van de lidstaten verblijven (PBEG, 18 maart 1996); voorstel van 30 juli 1997 van de Europese Commissie tot vaststelling van een overeenkomst betreffende de regels voor de toelating van onderdaan van derde landen tot de lidstaten [(Com(97) 387 final)].

parents installés en Belgique. Pour ces raisons, il n'est pas prévu de fixer un âge limite au-delà duquel l'étranger perd son droit à une protection.

2^o Le fait d'avoir noué des liens familiaux sur le sol belge par mariage et/ou d'y avoir fondé une famille

Sont principalement visés les étrangers conjoints ou parents d'enfants. Ces personnes ont droit à une protection contre les mesures d'expulsion ou de renvoi. Décider de leur éloignement revient soit à contraindre la famille à l'exil — ce qui n'est pas toujours possible — soit à provoquer son éclatement. Dans l'un comme l'autre cas, il y a atteinte au principe de l'unité familiale, protégé par les règles de droit international.

3^o Le fait de résider légalement depuis de très nombreuses années en Belgique et d'y avoir toute sa famille au sens de la Convention européenne des droits de l'homme (parents, frères et sœurs)

Dans cette catégorie, sont visés les étrangers qui ne sont pas nés en Belgique ou qui n'y ont pas grandi durant leur enfance mais qui y résident depuis un certain nombre d'années de manière telle qu'ils y ont fixé irréversiblement leurs attaches familiales. Divers textes européens prennent en compte ces étrangers en faisant référence à la notion de «résident de longue durée» ou «d'étranger durablement installé».

Cette notion inclut un séjour de 10 ans sur le territoire. Les textes de droit européen(1) leur reconnaissent une protection particulière en raison même des attaches culturelles et sociales qu'ils y ont créées.

Sont également visées les personnes qui vivent en concubinage ou qui ont noué une relation de longue durée avec une personne installée en Belgique (belge ou étrangère). Ces personnes ont également droit à une protection contre l'expulsion lorsqu'il est établi qu'elles entretiennent une relation durable, comparable au lien matrimonial. Elles ne peuvent être incluses dans la catégorie précédente compte tenu de l'absence de mariage ou de l'absence d'enfants.

(1) Résolution du Conseil du 4 mars 1996 relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée sur le territoire des États membres (JOCE du 18 mars 1996); proposition du 30 juillet 1997 de la Commission européenne établissant une convention relative aux règles d'admission des ressortissants des pays tiers dans les États membres [(Com(97) 387 final)].

Daarom wordt voorgesteld om artikel 21 te wijzigen en op te delen in twee paragrafen. De eerste paragraaf bepaalt dat terugwijzing of uitzetting onmogelijk is, behalve in geval van een ernstige aanslag op de openbare orde of de veiligheid van het land; krachtens de tweede paragraaf mogen bepaalde categorieën van vreemdelingen niet worden uitgezet of teruggewezen.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 21 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 21. — § 1. Behalve in geval van een ernstige aanslag op de openbare orde of de veiligheid van het land, mogen niet worden teruggewezen, noch uitgezet uit het Rijk:

1° de vreemdelingen die er op regelmatige en ononderbroken wijze verblijven sinds ten minste tien jaar;

2° de vreemdeling die voldoet aan de wettelijke voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verwerven door optie of om ze opnieuw te krijgen;

3° de vrouw die de Belgische nationaliteit verloren heeft, door haar huwelijk of ingevolge het verwerven van een vreemde nationaliteit door haar echtgenoot;

4° de in het Rijk gevestigde vreemdeling die arbeidsongeschikt wordt, overeenkomstig artikel 100 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;

5° de vreemde werknemer die getroffen wordt door een blijvende arbeidsongeschiktheid, overeenkomstig artikel 24 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 of artikel 35 van de wetten betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten, gecoördineerd op 3 juni 1970, wanneer het arbeidsongeval verband houdt met of de beroepsziekte werd opgedaan bij de uitvoering van arbeidsprestaties van een vreemdeling die regelmatig in België verblijft.

Il est donc proposé de remanier l'article 21 et de le diviser en deux paragraphes, le premier concernant l'impossibilité de renvoi ou d'expulsion excepté en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale et le second prévoyant l'impossibilité d'expulser ou de renvoyer certaines catégories d'étrangers.

Josy DUBIÉ.
Jean CORNIL.
Marie NAGY.
Frans LOZIE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 21 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 21. — § 1^{er}. Sauf en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale ne peuvent être ni renvoyés ni expulsés du Royaume:

1° les étrangers y séjournant d'une manière régulière et ininterrompue depuis dix ans au moins;

2° l'étranger qui remplit les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par option ou pour recouvrer cette nationalité;

3° la femme qui, par son mariage ou à la suite de l'acquisition par son mari d'une nationalité étrangère, a perdu la nationalité belge;

4° l'étranger établi dans le Royaume et devenant incapable de travailler au sens de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994;

5° le travailleur étranger frappé d'une incapacité permanente de travail au sens de l'article 24 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ou de l'article 35 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, lorsque l'accident de travail a eu lieu ou que la maladie a été contractée lors de l'exécution de la prestation de travail d'un étranger résidant régulièrement en Belgique.

§ 2. Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag mogen de vreemdelingen die tot een van onderstaande categorieën behoren, niet worden uitgezet, noch teruggewezen:

1^o de vreemdelingen die op het Belgische grondgebied geboren zijn en er sindsdien hun hoofdverblijfplaats hebben;

2^o de vreemdelingen die voor hun achttiende levensjaar naar België gekomen zijn en die er sinds ten minste tien jaar hun hoofdverblijfplaats hebben;

3^o de vreemdelingen die gehuwd zijn met een Belg, met een tot een verblijf in België gemachtigde of toegelaten vreemdeling of met een in België gevestigde vreemdeling, of die ouder zijn van minderjarige kinderen, wanneer hun uitzetting of terugwijzing tot een breuk met hun gezin zou leiden;

4^o de vreemdelingen die sinds ten minste twintig jaar in België verblijven;

5^o de vreemdelingen wier ouders of bloedverwanten in de zijlijn sinds ten minste twintig jaar in België verblijven en wier uitdrijving tot een breuk met hun familie zou leiden.»

Art. 3

In titel III van dezelfde wet wordt een hoofdstuk IIIbis ingevoegd, luidend als volgt:

«Hoofdstuk IIIbis. — Verzoek tot opheffing van de terugwijzings- of de uitzettingsmaatregelen»

«Art. 68bis. — § 1. De vreemdeling ten aanzien van wie een maatregel tot terugwijzing of uitzetting werd getroffen, als bedoeld in de artikelen 20 en 21, mag de overheid die de beslissing heeft genomen, om de opheffing van die maatregel verzoeken.

De minister onderzoekt het verzoek tot opheffing en neemt binnen drie maanden een beslissing. Zo hij meent een negatieve beslissing te moeten nemen, wint hij binnen dezelfde termijn het advies in van de commissie van advies voor vreemdelingen, die zich binnen zes maanden na zijn aanvraag moet uitspreken.

De minister neemt een beslissing binnen drie maanden na het advies van de commissie.

Het verzoek tot opheffing kan bij aangetekende brief vanuit het buitenland of vanuit België worden ingediend. Tijdens de procedure kiest de vreemdeling woonplaats in België. Hij kan zich door een persoon naar keuze laten vertegenwoordigen, met name om door de commissie te worden gehoord.

De beslissing is met redenen omkleed en wordt aan de betrokkene betekend.

De betrokkene kan pas één jaar nadat hij alle interne rechtsmiddelen heeft uitgeput, opnieuw een verzoek tot opheffing indienen.

§ 2. Sans préjudice de dispositions plus favorables contenues dans un traité international, ne peuvent ni être expulsés, ni être renvoyés les étrangers qui appartiennent à l'une des catégories suivantes:

1^o l'étranger né sur le sol belge et qui y a depuis lors sa résidence principale;

2^o l'étranger arrivé sur le sol belge avant l'âge de 18 ans et qui y a sa résidence principale depuis 10 ans au moins;

3^o l'étranger, époux d'un Belge, d'un étranger autorisé ou admis au séjour ou établi en Belgique, ou parent d'enfants mineurs d'âge, lorsque son expulsion ou son renvoi entraînerait la rupture avec sa famille;

4^o l'étranger résidant en Belgique depuis 20 ans au moins;

5^o l'étranger dont les parents et collatéraux sont résidents en Belgique depuis 20 ans au moins et dont l'expulsion entraînerait la rupture avec sa famille.»

Art. 3

Dans le titre III de la même loi, il est inséré un chapitre IIIbis, rédigé comme suit:

«Chapitre IIIbis. — Demande de levée des mesures de renvoi ou d'expulsion»

«Art. 68bis. — § 1^{er}. L'étranger qui a fait l'objet d'une mesure de renvoi ou d'expulsion prévue aux articles 20 et 21 peut demander à l'autorité qui a pris la décision de lever la mesure.

Le ministre procède à l'examen de la demande de levée et prend une décision dans les trois mois. S'il estime devoir prendre une décision négative, il prend avis, dans ce même délai, auprès de la commission consultative des étrangers qui doit se prononcer dans les six mois de la demande d'avis.

Le ministre statue dans les trois mois qui suivent l'avis de la commission.

La demande de levée peut être introduite par lettre recommandée au départ de l'étranger ou de la Belgique. Durant la procédure, l'étranger élit domicile en Belgique. Il peut se faire représenter par la personne de son choix, notamment pour être entendu devant la commission.

La décision est motivée et notifiée à l'intéressé.

L'intéressé ne peut réintroduire de demande de levée qu'un an après avoir épuisé toutes les voies de recours internes.

§ 2. Na afloop van de periode tijdens welke het verblijfsverbod geldt of zo het verzoek tot opheffing wordt ingewilligd, wordt de maatregel tot terugwijzing of uitzetting ingetrokken en wordt de betrokkene van rechtswege in het bezit gesteld van een machtiging om in het Rijk te verblijven of zich er te vestigen, die volkomen gelijkwaardig is aan die welke hij voordien genoot.»

§ 2. À l'expiration de la période d'interdiction de séjour ou si la demande de levée est acceptée, la mesure de renvoi ou d'expulsion est retirée et l'intéressé est de plein droit mis en possession d'une autorisation de séjourner ou de s'établir dans le Royaume, équivalente à celle dont il était titulaire antérieurement.»

Josy DUBIÉ.
Jean CORNIL.
Marie NAGY.
Franz LOZIE.