

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2007-2008

20 DECEMBER 2007

**Wetsontwerp houdende diverse
bepalingen (I)**

*Evocatieprocedure***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **COLLAS**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

20 DÉCEMBRE 2007

**Projet de loi portant des dispositions
diverses (I)**

*Procédure d'évocation***RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
M. **COLLAS**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Philippe Moureaux.**Leden / Membres :**

CD& N-VA	Wouter Beke, Dirk Claes, Nahima Lanjri, Tony Van Parys.
MR	Berni Collas, Richard Fournaux, Philippe Monfils.
Open VLD Vlaams Belang PS SP.A-SPIRIT	Filip Anthuenis, Nele Lijnen. Yves Buyse, Nele Jansegers. Sfia Bouarfa, Philippe Moureaux. Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
CDH Écolo	Marc Elsen. José Daras.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Yves Leterme, Etienne Schoupe, Helga Stevens, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghe.
Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven, Marc Verwilghen.
Jurgen Ceder, Hugo Coveliers, Joris Van Hautem.
Christophe Collignon, Joëlle Kapompolé, Anne-Marie Lizin.
Marleen Temmerman, Johan Vande Lanotte, André Van Nieuwkerke.
Georges Dallemagne, Francis Delpérée.
Marcel Cheron, Isabelle Durant.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-483 - 2007/2008 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.
Nr. 2 : Amendementen.
Nrs. 3 tot 5 : Verslagen.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-483 - 2007/2008 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.
N° 2 : Amendements.
N°s 3 à 5 : Rapports.

I. Inleiding

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 52-517/1).

Het werd op 19 december 2007 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen met 103 tegen 17 stemmen bij 17 onthoudingen.

Het werd op 19 december 2007 overgezonden aan de Senaat en dezelfde dag geëvoceerd.

De commissie heeft het ontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 18 en 20 december 2007.

II. Inleidende uiteenzetting door de heer Patrick Dewael, vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken

De artikelen 10 en 11 van het ontwerp strekken er beide toe een wettelijk budgettair mechanisme in te stellen waarmee België Europese subsidies kan verkrijgen die worden toegekend na de oprichting van vier Europese fondsen inzake immigratie.

Artikel 10 reikt de FOD Binnenlandse Zaken de middelen aan voor een goede boekhoudkundige werking en voorziet in een begrotingsfonds voor de Dienst Vreemdelingenzaken, de verantwoordelijke autoriteit voor het Europees Buitengrensfonds en het Europees Terugkeerfonds. Artikel 11 stelt een soortgelijk begrotingsfonds in voor de Federale Politie, de bevoorrechte partner van de Dienst Vreemdelingenzaken voor het Buitengrensfonds.

In concreto wordt de mogelijkheid gecreëerd dat voornoemde diensten gebruik kunnen maken van Europese gelden in het kader van het Europees kaderprogramma «Solidariteit en beheer van de migratiestromen». En dit dan in het bijzonder met betrekking tot twee van de vier deelprojecten:

— het Europees Buitengrenzenfonds (nieuw) (2007-2013),

— het Europees Terugkeerfonds (nieuw) (2008-2013).

De voorliggende wetsbepalingen houden eveneens rekening met het feit dat de Belgische overheid — in afwachting van het ontvangen van de totaliteit van de Europese middelen — een deel van de gelden zal dienen te voorfinancieren. De concrete omvang van het te prefinancieren bedrag zal dienen bepaald te worden in een begrotingswet.

I. Introduction

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale facultative, a été déposé initialement à la Chambre des représentants en tant que projet de loi du gouvernement (doc. Chambre, n° 52-517/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 19 décembre 2007, par 103 contre 17 voix et 17 abstentions.

Il a été transmis au Sénat le 19 décembre 2007 et évoqué le même jour.

La commission a examiné le projet au cours de ses réunions du 18 et 20 décembre 2007.

II. Exposé introductif de M. Patrick Dewael, vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur

Les articles 10 et 11 du projet de loi ont tous deux comme objectif d'instaurer un mécanisme budgétaire légal qui doit permettre à la Belgique de recevoir les subventions européennes lui octroyées suite à la création de quatre Fonds européens en matière d'immigration.

L'article 10 donne au SPF Intérieur le cadre nécessaire à son bon fonctionnement comptable en prévoyant un fonds budgétaire pour l'Office des Étrangers, qui est l'autorité responsable du Fonds européen pour les frontières extérieures et du Fonds européen pour le retour. L'article 11 instaure un fonds budgétaire semblable pour la Police fédérale qui est le partenaire privilégié de l'Office des Étrangers pour le Fonds pour les frontières extérieures.

Concrètement, il est permis aux services précités de recourir aux moyens financiers européens dans le cadre du programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires». Cette possibilité existe plus particulièrement pour deux des quatre sous-projets, à savoir:

— le Fonds pour les frontières extérieures (nouveau) (2007-2013), et

— le Fonds pour le retour (nouveau) (2008-2013).

Les dispositions légales à l'examen tiennent également compte du fait que — dans l'attente de la réception de la totalité des fonds européens —, les autorités belges devront préfinancer une partie des fonds. L'ampleur concrète du montant à préfinancer devra être fixée dans la loi budgétaire proprement dite.

Beide voorgestelde artikelen verkregen de goedkeuring van de Raad van State.

III. Inleidende uiteenzetting van de heer Christian Dupont, minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen

In het kader van de uitbouw van een ruimte van veiligheid en vrijheid in Europa, waarvoor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid nodig is, heeft de Europese Unie vier financiële instrumenten goedgekeurd om acties in vier belangrijke domeinen van dit beleid te ondersteunen: controle van de buitengrenzen, terugkeer van illegale migranten, onthaal van asielzoekers en integratie van onderdanen van derde landen.

Op hun doelstelling na lopen de organieke reglementen van deze fondsen gelijk. Zij zijn geënt op de regels van het Europees Sociaal Fonds.

Maatschappelijke Integratie en Binnenlandse Zaken hebben de verantwoordelijke overheden aangewezen op basis van de doelstellingen van deze Fondsen.

Het Europees fonds voor vluchtelingen wordt beheerd door Fedasil, het Integratiefonds door de POD Maatschappelijke Integratie en de andere twee (terugkeer en buitengrenzen) door Binnenlandse Zaken, die eveneens het voorwerp uitmaken van een bepaling in het wetsontwerp dat momenteel wordt onderzocht.

De acties die door het integratiefonds worden gefinancierd, moeten bijdragen tot de volgende 4 doelstellingen:

- toelatingsprocedures opstellen die het integratieproces van onderdanen van derde landen ondersteunen;
- het integratieproces in de lidstaten van de onderdanen van derde landen die sinds kort zijn aangekomen uitvoeren;
- de bekwaamheid van de lidstaten om het integratiebeleid en de integratiemaatregelen uit te werken, uit te voeren, op te volgen en te evalueren, versterken;
- de uitwisseling van informatie, de beste praktijken en de samenwerking in de lidstaten bevorderen.

Het werkterrein van het EIF is dus erg breed. De eerst aangekomenen krijgen voorrang, maar de projecten blijven niet beperkt tot deze doelgroep. Er kan ook rekening worden gehouden met alle niet-Europese onderdanen die zich wettelijk in België gevestigd hebben.

Le Conseil d'État a marqué son accord sur les deux articles proposés.

III. Exposé introcutif par le M. Christain Dupont, ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances

Dans le cadre de la construction d'un espace de liberté, de sécurité en Europe, qui suppose une politique commune en matière d'asile et d'immigration, l'Union européenne a créé quatre instruments financiers soutenant des actions dans quatre domaines clés de ces politiques: le contrôle des frontières externes, le retour des migrants illégaux, l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des résidents des pays tiers.

À l'exception de leur objet, les règlements organiques de ces fonds sont semblables. Ils sont modelés sur les règles du Fonds européen social.

Intégration Sociale et Intérieur ont déterminé les autorités responsables sur base des objets de ces Fonds.

Le Fonds européen des réfugiés est géré par Fedasil, le Fonds d'intégration par le SPP Intégration sociale et les deux autres (retour et frontières extérieures) par l'Intérieur, ces derniers faisant également l'objet d'une disposition du projet de loi à l'examen.

Les actions financées par le Fonds d'intégration doivent contribuer à la réalisation des quatre objectifs suivants:

- élaborer des procédures d'admission qui viennent appuyer le processus d'intégration de ressortissants de pays tiers;
- mettre en œuvre le processus d'intégration dans les États membres des ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu;
- renforcer la capacité des États membres à élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques et les mesures d'intégration des ressortissants de pays tiers;
- promouvoir l'échange d'informations, les meilleures pratiques et la coopération dans les États membres.

Le champ d'action du FEI est donc particulièrement large. S'il privilégie les primo-arrivants, il ne limite pas le public cible des projets à ceux-ci, et peut également prendre en compte tous les ressortissants non-européens établis légalement en Belgique.

In het kader van de Interministeriële conferentie inzake integratie in de maatschappij hebben de federale overheid en de deelgebieden op 14 november 2007 een akkoord bereikt inzake de werking en de verdeelsleutel.

Er moet een begrotingsfonds worden opgericht om de federale overheid de Europese middelen te laten ontvangen en betalingen voor federale projecten uit te voeren, alsook om de gewesten en Gemeenschappen de middelen toe te kennen die hen toekomen.

Voor de begroting van 2009 zal een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten om het beheersysteem een stevige wettelijke basis te geven.

IV. Algemene bespreking en bespreking van de artikelen

Mevrouw Durant komt terug op de artikelen 10 en 11 van het ontwerp. Zij erkent de noodzaak om deze fondsen op te richten, maar wenst duidelijkheid dat zij in geen geval kunnen worden gebruikt voor het opsluiten van minderjarigen in gesloten centra.

Daarom dient spreker een eerste amendement in (amendement nr. 3, stuk Senaat, nr. 4-483/2) dat ertoe strekt artikel 11 aan te vullen met een zin die duidelijk maakt dat de middelen niet mogen worden gebruikt voor uitgaven die er rechtstreeks of onrechtstreeks toe kunnen leiden dat een minderjarige in de zin van het Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989 wordt geplaatst of van zijn vrijheid beroofd, of dat een minderjarige van zijn ouders wordt gescheiden.

Mevrouw Durant dient een tweede amendement in (amendement nr. 4, stuk Senaat, nr. 4-483/2) dat ertoe strekt een artikel 74-9 in te voegen in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zodat minderjarigen niet meer kunnen worden opgesloten in centra voor vreemdelingen en niet meer van hun ouders kunnen worden gescheiden.

Ten slotte dient mevrouw Durant een derde amendement in (amendement nr. 5, stuk Senaat, nr. 4-483/2). Dat amendement strekt ertoe voor de duur van de regeringsonderhandelingen een moratorium op regularisatieweigeringen en uitwijzingen in te stellen.

De heer Claes verwijst naar de recente persverklaringen van de heer Koekelberg, commissaris-generaal van de federale politie die stelde dat het migratiebeleid in ons land strenger moest worden. Kaderen de twee fondsen in dat voorgestelde beleid? Hoe moeten de verklaringen van de commissaris generaal worden begrepen?

Dans le cadre de la Conférence interministérielle à l'intégration dans la société, l'autorité fédérale et les entités fédérées ont dégagé un accord, le 14 novembre dernier, sur les modalités de fonctionnement et une clé de répartition.

La création d'un Fonds budgétaire est indispensable pour que le niveau fédéral soit en mesure de percevoir les moyens européens et effectuer les paiements pour les projets fédéraux et pour mettre à disposition des Régions et Communautés les budgets qui leur reviennent.

Pour le budget 2009, un accord de coopération devra être conclu pour donner au système de gestion une base légale sûre et stable.

IV. Discussion générale et discussion des articles

Madame Durant revient sur les articles 10 et 11 du projet de loi. Elle ne doute pas de la nécessité de créer ces fonds mais souhaite cependant qu'ils ne puissent en aucun cas être affectés à l'enfermement de mineurs en centres fermés.

C'est pour cette raison que l'intervenante dépose un premier amendement (amendement n° 3, doc.Sénat n° 4-483/2) visant à compléter l'article 11 par un alinéa qui précise clairement que les moyens alloués via les fonds en projet ne peuvent couvrir des dépenses ayant pour conséquence directe ou indirecte le placement en détention d'un mineur, au sens de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ou la séparation d'un mineur de ses parents.

Madame Durant présente également un deuxième amendement (amendement n° 4, doc.Sénat n° 4-483/2) qui tend à insérer un article 74-9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers de sorte à ce que les mineurs d'âge ne puissent plus être enfermés dans les centres pour étrangers et ne puissent plus être séparés de leurs parents.

Enfin, Madame Durant présente un troisième amendement (amendement n° 5, doc.Sénat n° 4-483/2). Cet amendement vise à instaurer, pour la durée des négociations gouvernementales en cours, un moratoire sur les décisions de refus de régularisation et sur les expulsions.

M. Claes fait référence aux déclarations faites récemment dans la presse par M. Koekelberg, commissaire général de la police fédérale, selon qui la politique d'immigration doit être renforcée dans notre pays. Les deux fonds s'inscrivent-ils dans le cadre de la politique préconisée? Comment faut-il comprendre les déclarations du commissaire général?

De minister van Binnenlandse Zaken is van oordeel dat hij de verklaringen van de commissaris generaal in de pers niet heeft te becommentariëren. De commissaris generaal heeft inderdaad aangedrongen op de effectiviteit van bepaalde grenscontroles maar dit heeft geen rechtstreeks verband met de discussie van de bepalingen die aan de commissie worden voorgelegd.

De discussie van vandaag heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van twee fondsen, waaronder het Europees buitengrenzenfonds: dit fonds zal beheerd worden door de FOD Binnenlandse zaken in samenwerking met de federale politie en de FOD Buitenlandse zaken. Het fonds heeft verschillende doelstellingen: het verbeteren van de doeltreffendheid van de grenscontroles, het versnellen van de opvang van reizigers die in orde zijn, het bereiken van een eensluidende toepassing door de lidstaten van de EU-wetgeving, ten slotte het verbeteren van de doeltreffendheid in verband met de toekenning van visa en het uitvoeren van bijkomende controles aan de grens.

In die zin kunnen de doelstellingen van dit fonds tegemoetkomen aan de verklaringen van de commissaris generaal. Zijn verklaringen zijn waarschijnlijk eerder een voorafname van het veiligheidsplan dat op dit ogenblik in de maak is.

Over de amendementen van mevrouw Durant merkt de minister op dat zij eveneens werden ingediend in de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, waar de Commissievoorzitter ze onontvankelijk verklaarde.

De minister betwist niet dat de amendementen een belangrijk onderwerp betreffen, namelijk de opsluiting van minderjarigen, maar volgens hem bestaat er geen rechtstreeks verband met de doelstelling van het ingediende ontwerp.

Het ontwerp strekt er enkel toe technisch en budgettair gezien de wettelijke basis te creëren zodat de Europese middelen kunnen worden ontvangen. In een later stadium zal worden besloten waarvoor deze middelen zullen worden gebruikt en kan daarover met het parlement worden gediscussieerd.

Mevrouw Durant verwijst naar het advies van de diensten van de Kamer dat stelt dat alle amendementen in overweging kunnen worden genomen. Het amendement inzake het moratorium lijkt haar bijzonder gerechtvaardigd gelet op de politieke context van de jongste maanden.

De Commissievoorzitter beslist dat met toepassing van artikel 59 van het Reglement van de Senaat, de amendementen nrs. 4 en 5 onontvankelijk moeten worden verklaard. Deze amendementen hebben geen betrekking op het onderwerp van het ontwerp.

Le ministre de l'Intérieur estime qu'il n'a pas à commenter les déclarations que le commissaire général fait à la presse. Ce dernier a effectivement insisté sur la nécessité d'avoir des contrôles efficaces aux frontières, mais il n'y a aucun rapport direct entre ces déclarations et la discussion des dispositions soumises à la commission.

La discussion d'aujourd'hui concerne la responsabilité de deux fonds, dont le Fonds européen pour les frontières extérieures: ce fonds sera géré par le SPF Intérieur, en collaboration avec la police fédérale et le SPF Affaires étrangères. Le fonds a plusieurs objectifs: renforcer l'efficacité des contrôles frontaliers, accélérer l'accès des voyageurs qui sont en règle, arriver à une application uniforme de la législation de l'UE dans les différents États membres et, enfin, promouvoir une plus grande efficacité au niveau de la délivrance des visas et effectuer des contrôles frontaliers supplémentaires.

Dans ce sens, les objectifs de ce fonds peuvent répondre aux déclarations du commissaire général. Mais celles-ci préfigurent sans doute plutôt le plan de sécurité qui est en cours d'élaboration.

Concernant les amendements déposés par Madame Durant, le ministre fait remarquer qu'ils avaient également été déposés en Commission de l'Intérieur de la Chambre, où ils ont été déclarés irrecevables par le président de la commission.

Le ministre ne conteste pas l'importance du sujet abordé dans les amendements, à savoir l'enfermement des mineurs, mais il ne présente selon lui aucun lien direct avec l'objet du projet de loi déposé.

Le projet de loi dont discussion vise uniquement à créer la base légale, tant d'un point de vue technique que budgétaire, pour recevoir des moyens européens destinés à certaines fins. L'affectation précise de ces fonds sera décidée dans un stade ultérieur et pourra faire l'objet d'une discussion avec le parlement.

Madame Durant s'en réfère à l'avis rendu par les services de la Chambre qui permet de prendre l'ensemble des amendements en considération. L'amendement sur le moratoire proposé lui paraît, en outre, particulièrement justifié, vu le contexte politique que nous connaissons depuis plusieurs mois.

Le président de la Commission décide, qu'en application de l'article 59 du règlement du Sénat, les amendements 4 et 5 doivent être déclarés irrecevables. Ces amendements ne s'appliquent pas à l'objet du projet à l'examen.

V. Stemmingen

Amendement nr. 3 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1 stem.

De door de commissie besproken artikelen in hun geheel worden aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van een mondeling verslag in plenaire vergadering.

De rapporteur,
Berni COLLAS.

De voorzitter,
Philippe MOUREAX.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als de tekst van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerp (zie stuk Kamer nr. 52-517/019)

V. Votes

L'amendement n°3 est rejeté par 8 voix contre 1.

L'ensemble des articles examinés par la commission a été adopté par 8 voix et une abstention.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour un rapport oral en séance plénière.

Le rapporteur,
Berni COLLAS.

Le président,
Philippe MOUREAUX.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique au texte du projet transmis par la Chambre des représentants (voir le doc. Chambre, n° 52-517/019)