

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

2 DECEMBRE 1993

Proposition de loi insérant la demande de séjour exceptionnel sur le territoire dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

(Déposée par MM. Valkeniers, Loones et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La question des demandeurs d'asile en Belgique reste de première importance. Elle soulève bien des problèmes et, notamment, celui du retard global dans l'examen des dossiers, principalement en raison de l'afflux persistant d'étrangers et de la longueur de la procédure, qui est peut-être l'un des plus grands. La loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Moniteur belge* du 21 mai 1993) tentait déjà de remédier à ce dernier.

Il faut se donner le temps pour pouvoir mesurer toute l'efficacité et l'effectivité de cette nouvelle réglementation et du personnel supplémentaire qui a été affecté au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. En attendant, les candidats-réfugiés qui escomptent depuis de nombreux mois, et parfois des

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1993-1994

2 DECEMBER 1993

Voorstel van wet houdende invoeging van de aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied in de wet van 15 december 1980 betreffende toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

(Ingediend door de heren Valkeniers en Loones c.s.)

TOELICHTING

Het asielzoekersprobleem in België blijft een zaak van eerste orde. Van de vele problemen die hiermee gepaard gaan is de globale achterstand in de dossierbehandeling, voornamelijk ten gevolge van de blijvende toestroom van vreemdelingen en de lange duur van de procedure, wellicht één van de grootste. De wet van 6 mei 1993 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad* van 21 mei 1993) poogt de laatstgenoemde oorzaak alvast weg te werken.

Deze nieuwe regelgeving, alsook het extra personeel dat het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen werd toegewezen, moeten de tijd krijgen om hun efficiëntie en hun effectiviteit te bewijzen. Ondertussen blijft evenwel de toestand bestaan van kandidaat-vluchtelingen die reeds vele

années, une réponse définitive des services compétents, ne voient pas leur situation changer et certains d'entre eux tentent de s'intégrer tant bien que mal.

Dans ces conditions, il peut arriver qu'un demandeur d'asile déjà bien intégré s'entende dire, longtemps après son arrivée, que sa demande d'obtention du statut de réfugié a été rejetée. Quelques cas retentissants, comme celui de Bobby Singh, ont vivement choqué l'opinion publique. C'est à juste titre que l'on se demande, en l'occurrence, si le droit et la justice ne se sont pas mis à diverger dangereusement, d'autant plus que l'une des causes principales de cet état de choses navrant réside dans le fonctionnement trop lent et dans l'inefficacité des services publics.

La présente proposition de loi vise à apporter une solution humaine aux cas en question. Le sentiment général de la population, c'est qu'il faut offrir, aux étrangers qui veulent vraiment s'adapter et qui n'ont causé aucune difficulté, la possibilité de poursuivre leur intégration dans notre pays. La proposition vise essentiellement à permettre de régulariser la situation des étrangers dont la demande d'obtention du statut de réfugié a été définitivement rejetée par les services compétents, mais qui sont déjà parvenus à s'intégrer sérieusement dans notre société pendant la durée indûment longue (deux ans au minimum). La proposition définit une série de critères précis qui devraient permettre de garantir un degré suffisant d'intégration et que lesdits étrangers devraient remplir pour pouvoir bénéficier de la « déclaration exceptionnelle de réfugié » que cette proposition vise à instaurer.

Cette initiative n'est pas neuve. La proposition examinée s'inspire dans une large mesure de la circulaire française du 23 juillet 1991 des ministres des Affaires sociales et de l'Intérieur, relative aux demandeurs d'asile déboutés et qui est appliquée actuellement. En résumé, elle dispose que les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée définitivement par les services compétents peuvent bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour et au travail s'ils réunissent les conditions suivantes:

- être entré en France avant le 1^{er} janvier 1989;
- faire l'objet d'un examen d'une durée minimale de deux ou trois ans;
- n'avoir provoqué aucune perturbation de l'ordre public;
- avoir exercé une activité professionnelle légale depuis au moins deux ans.

Commentaire des articles

Article premier

Cet article n'appelle aucun commentaire.

maanden, en soms jaren, op definitief uitsluitel van de bevoegde diensten wachten. Sommigen onder hen pogen zich ondertussen zo goed en zo kwaad als mogelijk te integreren.

Als dusdanig kan het gebeuren dat een reeds behoorlijk geïntegreerde asielzoeker na lange tijd te horen krijgt dat zijn of haar aanvraag tot het bekomen van de status van vluchteling werd afgewezen. Enkele ruhtmakende gevallen, zoals het geval van Bobby Singh, hebben ter zake de publieke opinie danig geschokt. Terecht stelde men zich hier de vraag of recht en rechtvaardigheid niet gevaarlijk ver uit elkaar gegroeid waren, des te meer daar een belangrijke oorzaak van die schrijnende toestanden de trage en inefficiënte werking van de openbare diensten betreft.

Dit wetsvoorstel beoogt een menswaardige oplossing voor deze gevallen. Bij de bevolking bestaat een algemeen gevoel dat vreemdelingen die zich echt willen aanpassen en die geen moeilijkheden hebben veroorzaakt, een verdere kans moeten krijgen in ons land. Kern van het voorstel is dat vreemdelingen, wier aanvraag tot het bekomen van de status van vluchteling definitief werd afgewezen door de bevoegde diensten, maar die zich ondertussen tijdens de onbehoorlijk lange duurtijd van de procedure (van minimum twee jaar) op een ernstige manier hebben weten te integreren in onze samenleving, een regularisatie kunnen bekomen. Het voorstel somt enkele precieze criteria op die een voldoende graad van integratie willen waarborgen en waaraan de vreemdelingen moeten voldoen willen ze beroep kunnen doen op de bij dit voorstel in te voeren « uitzonderlijke verklaring als vluchteling ».

Deze idee is niet nieuw. Het onderhavige voorstel is in belangrijke mate geïnspireerd op de in Frankrijk bestaande « circulaire des ministres des Affaires sociales et de l'Intérieur relative aux demandeurs d'asile déboutés » van 23 juli 1991. Deze reglementering bepaalt, samengevat, dat asielzoekers wier aanvraag door de bevoegde diensten definitief werd geweigerd kunnen genieten van een « admission exceptionnelle au séjour et au travail » indien de volgende voorwaarden worden vervuld:

- binnenkomst in Frankrijk voor 1 januari 1989;
- een minimumduur van het onderzoek van 2 of 3 jaar;
- geen publieke ordeverstoring;
- een wettelijke professionele activiteit van ten minste 2 jaar.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Behoeft geen toelichting.

Article 2

67/2

N'entre en considération que celui dont la demande d'obtention du statut de réfugié politique a été définitivement rejetée, et ce sans préjudice des possibilités de recours devant le Conseil d'Etat.

67/3

Cet article définit les démarches formelles qui doivent être faites, ainsi que les conditions qui doivent être remplies pour l'obtention du séjour exceptionnel sur le territoire. En ce qui concerne les quatre conditions prescrites, il faut faire les remarques suivantes.

La première condition doit être remplie si l'on entend prévenir le risque d'un nouvel afflux de faux réfugiés politiques.

La deuxième condition comporte également un point essentiel. Si le prononcé de la décision de reconnaissance ou non d'un réfugié politique est rapide, comme il espère qu'il le sera après la dernière modification de la loi qui date du 6 mai 1993, il n'y a plus lieu d'intervenir en la matière.

Les conditions 3 et 4 impliquent que le travail et la connaissance de la langue constituent des éléments essentiels d'un processus d'intégration réussi.

67/4

Cet article n'appelle aucun commentaire.

67/5

Cet article n'appelle aucun commentaire.

67/6

L'étranger obtient donc non pas le statut de réfugié politique reconnu, pour lequel il ne réunit d'ailleurs pas les conditions prévues par la Convention de Genève, mais celui d'étranger autorisé à séjourner dans le Royaume pendant plus de trois mois. Cela n'est pas sans conséquences, notamment en matière d'assistance. Si un réfugié politique a droit au minimum de moyens d'existence, tout autre étranger reconnu peut prétendre à l'aide « ordinaire ».

67/7

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Article 3

Cet article n'appelle aucun commentaire.

*
* *

Artikel 2

67/2

Enkel wie, met uitzondering van de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State, definitief is afgekeurd wat het bekomen van het statuut van politiek vluchteling betreft, komt in aanmerking.

67/3

Dit artikel beschrijft de formele stappen die moeten worden ondernomen alsook de voorwaarden die moeten worden vervuld voor het bekomen van het uitzonderlijk verblijf op het grondgebied. Wat de vier voorgeschreven voorwaarden betreft, moet het volgende worden opgemerkt.

De eerste voorwaarde is evident wanneer men het risico op een nieuwe stroom oneigenlijke politieke vluchtelingen wil voorkomen.

De tweede voorwaarde behelst eveneens een essentieel punt. Wanneer de uitspraak omtrent het al of niet erkennen van een politiek vluchteling snel gebeurt, zoals te verwachten is na de jongste wetwijziging van 6 mei 1993, hoeft men ter zake niet meer te remediëren.

Voorwaarden 3 en 4 impliceren dat werk en taalkennis wezenlijke elementen zijn van een geslaagd integratieproces.

67/4

Behoeft geen commentaar.

67/5

Behoeft geen commentaar.

67/6

De vreemdeling bekomt dus niet het statuut van erkend politiek vluchteling, waaraan hij trouwens niet beantwoordt volgens de Conventie van Genève, maar wel van de vreemdeling gemachtigd om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven. Dit heeft gevolgen onder meer op het vlak van de steunverlening. Een politiek vluchteling heeft recht op het bestaansminimum, een andere erkende vreemdeling op de « gewone » hulp.

67/7

Behoeft geen commentaar.

Artikel 3

Behoeft geen commentaar.

Jozef VALKENIERS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 32 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est complété par la disposition suivante:

« L'avis de la commission est obligatoire en ce qui concerne les demandes de séjour exceptionnel sur le territoire. Cet avis est donné au plus tard un mois après l'introduction de la demande d'avis. »

Art. 2

Après le chapitre II du titre III de la même loi est inséré un chapitre *IIbis* (nouveau), intitulé « Demande de séjour exceptionnel sur le territoire » et comportant les articles suivants:

« Article 67/2

La décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de rejeter la demande urgente de réexamen visée au chapitre *I^{er}bis* du titre III de la présente loi et le refus de la Commission permanente de recours des réfugiés, dont il est question à la section III du chapitre II du titre II de la présente loi, de reconnaître la qualité de réfugié peuvent justifier une demande de séjour exceptionnel sur le territoire aux conditions prévues à l'article 67/3.

Article 67/3

§ 1^{er}. La demande de séjour exceptionnel sur le territoire est adressée à la Commission consultative des étrangers dont il est question à l'article 32. Elle est introduite dans les trois jours de la notification des décisions mentionnées à l'article 67/2.

§ 2. La Commission consultative des étrangers donne un avis au ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions. Cet avis doit être donné dans le mois qui suit la réception de la demande de séjour exceptionnel sur le territoire.

§ 3. La Commission consultative des étrangers ne peut donner un avis favorable relatif à la demande de séjour exceptionnel sur le territoire que si l'étranger satisfait simultanément aux conditions suivantes:

1^o La demande de l'étranger visant à être reconnu comme réfugié doit être antérieure au 1^{er} janvier 1991;

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Artikel 32 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt aangevuld met de volgende bepaling:

« Het advies van de commissie is verplicht inzake de aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied. Dit advies wordt gegeven uiterlijk binnen de maand na indiening van de vraag tot advies. »

Art. 2

Na hoofdstuk 2 van titel III van dezelfde wet wordt een hoofdstuk *2bis* (nieuw) ingevoegd, met als opschrift « Aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied », dat de volgende artikelen omvat:

« Artikel 67/2

De beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen waarbij het dringend beroep zoals bepaald in hoofdstuk *1bis* van titel III van deze wet wordt afgewezen en de weigering tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, zoals bepaald in afdeling 3 van hoofdstuk 2 van titel II van deze wet, zijn vatbaar voor een aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied, onder de in artikel 67/3 gestelde voorwaarden.

Artikel 67/3

§ 1. De aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied wordt gericht aan de in artikel 32 vermelde Commissie van advies voor vreemdelingen. Deze aanvraag wordt ingediend binnen drie dagen na kennisgeving van de in artikel 67/2 vermelde beslissingen.

§ 2. De Commissie van advies voor vreemdelingen geeft advies aan de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft. Dit advies moet gegeven worden binnen de maand na ontvangst van de aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied.

§ 3. De Commissie van advies voor vreemdelingen kan de aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied slechts gunstig adviseren indien de vreemdeling tegelijkertijd de volgende voorwaarden vervult:

1^o De aanvraag van de vreemdeling om als vluchteling te worden erkend dateert van voor 1 januari 1991;

2° Il doit s'être écoulé au moins deux ans entre la date de la demande de séjour exceptionnel sur le territoire et les décisions prévues à l'article 67/2;

3° L'étranger doit pouvoir justifier d'une activité professionnelle légale correspondant au minimum à un emploi à mi-temps pendant 12 mois au minimum et ce, à l'aide de documents officiels;

4° L'étranger doit pouvoir justifier d'une connaissance raisonnable de la langue de la région.

§ 4. La Commission consultative des étrangers notifie son avis au ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions.

Article 67/4

En cas d'avis défavorable de la Commission consultative des étrangers, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions confirme la décision du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de la Commission permanente de recours des réfugiés dont il est question à l'article 67/2.

Article 67/5

§ 1^{er}. En cas d'avis favorable de la commission, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions dispose d'un délai de cinq jours ouvrables, à compter de la réception de l'avis, pour prendre une décision concernant la demande de séjour exceptionnel sur le territoire.

§ 2. La décision visée au § 1^{er} doit être motivée et notifiée à la Commission consultative des étrangers et au demandeur, qui en reçoivent copie par lettre recommandée à la poste ou par porteur, contre récépissé, dans le délai de cinq jours ouvrables prévu au § 1^{er}. Si l'étranger a élu domicile chez son conseil, la notification peut également être envoyée valablement par télécopieur.

Article 67/6

§ 1^{er}. La décision du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, qui confirme l'avis défavorable de la Commission consultative des étrangers et la décision par laquelle il s'écartere de l'avis favorable, entraînent la poursuite éventuelle de la procédure de refoulement de l'étranger jusqu'à la frontière du pays qu'il a fui et dans lequel sa vie, son intégrité physique ou sa liberté seraient menacées selon ses déclarations.

2° Tussen de datum van aanvraag van het uitzonderlijk verblijf op het grondgebied en de beslissingen bepaald in artikel 67/2 is ten minste twee jaar verlopen;

3° De vreemdeling moet een wettelijke professionele activiteit van én minimum een halftijdse betrekking én minimum 12 maanden kunnen bewijzen aan de hand van officiële documenten;

4° De vreemdeling moet een redelijke kennis van de streektaal kunnen bewijzen.

§ 4. De Commissie van advies voor vreemdelingen brengt haar advies ter kennis van de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft.

Artikel 67/4

Ingeval van ongunstig advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen bevestigt de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft de in artikel 67/2 gestelde beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen.

Artikel 67/5

§ 1. Ingeval van gunstig advies van de Commissie beschikt de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft over een termijn van vijf werkdagen, vanaf de ontvangst van het advies, om een beslissing te treffen aangaande de aanvraag tot het uitzonderlijk verblijf op het grondgebied.

§ 2. De in paragraaf 1 vermelde beslissing moet met redenen omkleed zijn en moet ter kennis gebracht worden van de Commissie van advies voor vreemdelingen en van de aanvrager die hiervan bij een ter post aangetekende of per bode bezorgde brief tegen ontvangstbewijs een afschrift ontvangen heeft binnen de in § 1 bepaalde termijn van vijf werkdagen. Wanneer de vreemdeling woonplaats heeft gekozen bij zijn raadsman, kan de kennisgeving ook geldig worden verstuurd per faxpost.

Artikel 67/6

§ 1. De beslissing van de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, tot bevestiging van het ongunstig advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen, én de beslissing waarbij hij afwijkt van het gunstig advies, leiden tot het eventueel verderzetten van de procedure tot terugleiding van de vreemdeling naar de grens van het land dat hij is ontvlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven, zijn fysieke integriteit of zijn vrijheid in gevaar zouden verkeren.

§ 2. La décision du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, qui confirme l'avis favorable de la Commission consultative des étrangers, assimile l'étranger en question aux étrangers autorisés à séjourner pendant plus de trois mois dans le Royaume. Les dispositions du titre I^{er}, chapitre III, de la présente loi lui sont applicables, *mutatis mutandis*.

Article 67/7

Entre le moment de l'introduction de la demande de séjour exceptionnel sur le territoire et celui de la notification au demandeur de la décision du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être exécutée et aucune mesure de ce genre ne peut être prise à l'égard de l'étranger pour des faits qui ont donné lieu à la décision contre laquelle ladite demande a été introduite.»

Art. 3

L'article 69, deuxième alinéa, de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« Toutefois, s'il a également introduit une demande de révision prévue à l'article 63 et au chapitre II du présent titre ou une demande de séjour exceptionnel prévue à l'article 32 et au chapitre II^{bis} du présent titre, l'examen en annulation est suspendu jusqu'à ce que le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions ait statué sur la demande de révision ou de séjour exceptionnel.»

§ 2. De beslissing van de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, tot bevestiging van het gunstig advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen, stelt de vreemdeling gelijk met de vreemdelingen die gemachtigd worden om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven. De bepalingen van titel I, hoofdstuk 3, van deze wet zijn op hem van overeenkomstige toepassing.

Artikel 67/7

Vanaf de indiening van de aanvraag tot uitzonderlijk verblijf op het grondgebied tot de kennisgeving van de beslissing van de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft aan de aanvrager, mag geen enkele maatregel tot verwijdering van het grondgebied worden uitgevoerd en mag geen zodanige maatregel ten opzichte van de vreemdeling worden genomen wegens de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de beslissing waartegen dat verzoek is ingediend.»

Art. 3

Artikel 69, tweede lid, van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

« Indien hij echter ook een verzoek tot herziening heeft ingediend bedoeld bij artikel 63 en hoofdstuk 2 van deze titel, of een aanvraag tot uitzonderlijk verblijf bedoeld in artikel 32 van hoofdstuk 2^{bis} van deze titel, wordt de behandeling van het beroep tot nietigverklaring opgeschort tot wanneer de Minister die de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft over het verzoek of de aanvraag uitspraak zal hebben gedaan.»

Jozef VALKENIERS.
Jan LOONES.
Laurent APPELTANS.
Nelly MAES.
Jef ULBURGHS
Michiel MAERTENS.