

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 novembre 2004

PROPOSITION DE LOI

**visant à créer un SPF Migrations,
à supprimer l'Office des étrangers et
à transférer les missions de politique des
étrangers et d'asile du SPF Intérieur au
SPF Migrations**

(déposée par Mmes Marie Nagy
et Zoé Genot)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 november 2004

WETSVOORSTEL

**tot oprichting van een FOD Migratie,
tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingen-
zaken en tot overheveling van de taken
inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid
van de FOD Binnenlandse Zaken naar de
FOD Migratie**

(ingediend door de dames Marie Nagy
en Zoé Genot)

RÉSUMÉ

Le Service public fédéral Intérieur est compétent aujourd'hui en matière de politique des étrangers et en matière d'asile.

De nombreuses critiques sont émises à l'égard de la politique du SPF Intérieur concernant ces matières et l'application des réglementations qui en est faite par son administration, l'Office des étrangers.

Les auteurs proposent donc de créer un service public fédéral Migrations et de lui confier les matières de politique des étrangers et d'asile.

SAMENVATTING

De federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken is thans bevoegd voor het vreemdelingen- en het asielbeleid.

Er wordt heel wat kritiek geleverd op het beleid van de FOD Binnenlandse Zaken in die materies, alsmede op de manier waarop de desbetreffende administratie, te weten de Dienst Vreemdelingenzaken, de regelgeving terzake toepast.

De indieners stellen dan ook voor een federale Overheidsdienst Migratie op te richten en die FOD met het vreemdelingen- en het asielbeleid te belasten.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Généralités

La proposition de loi vise à retirer de la compétence du SPF Intérieur la politique des étrangers et la politique d'asile et de confier ces politiques au Service public fédéral des Migrations nouvellement créé.

Elle trouve son point d'ancrage dans les critiques récurrentes qui sont faites à l'égard de la politique du SPF Intérieur concernant ces matières et l'application des réglementations qui en est faite par son administration, l'Office des étrangers.

2. Disfonctionnements de l'Office des étrangers

Depuis plusieurs années, le rapport du Collège des médiateurs fédéraux pointe les disfonctionnements de l'Office des étrangers.

Le rapport 2003 du Collège des médiateurs fédéraux relève que 23 % des dossiers dont est saisi ce Collège chaque année concerne la problématique de l'accès, du séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers. Le nombre de dossiers envoyés au Collège augmente chaque année.

Sur 926 plaintes introduites contre le SPF Intérieur, 794 concernent l'Office des étrangers.

En 2003, 61% de ces dossiers étaient déclarés recevables et fondés. Il s'agit d'un pourcentage nettement plus élevé que celui des autres dossiers traités par le Collège dans ses autres domaines de compétence.

A. Lenteurs dans le traitement des dossiers

Le problème le plus important pointé par le Collège dans son rapport 2003 est la lenteur du traitement par l'administration des demandes d'autorisation et de prolongation de séjour. Or cette lenteur génère des situations intenable et inhumaines pour les personnes concernées:

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de FOD Binnenlandse Zaken de bevoegdheid voor het vreemdelingen- en het asielbeleid te ontnemen, en de nieuw opgerichte Federale Overheidsdienst Migratie met die beleidsonderdelen te belasten.

Het wetsvoorstel is terug te voeren op de kritiek die telkens weer wordt geleverd op het beleid van de FOD Binnenlandse Zaken in die materies, alsmede op de manier waarop hij de regelgeving terzake toepast.

2. Tekortkomingen inzake de werking van de Dienst Vreemdelingenzaken

Sedert verscheidene jaren wordt in het jaarverslag van het College van de federale ombudsmannen gewag gemaakt van de tekortkomingen inzake de werking van de Dienst Vreemdelingenzaken.

In het jaarverslag over 2003 van het College van de federale ombudsmannen wordt erop gewezen dat 23 % van de dossiers die dat College te behandelen krijgt betrekking heeft op het vraagstuk betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Het aantal aan het College toegezonden dossiers stijgt elk jaar.

794 van de 926 over de FOD Binnenlandse Zaken ingediende klachten betreffen de Dienst Vreemdelingenzaken.

In 2003 werd 61 % van die dossiers ontvankelijk en gegrond verklaard. Dat is een merklijk hoger percentage dan dat van de andere dossiers die het College met betrekking tot zijn andere bevoegdheidsgebieden behandelt.

A. Trage afhandeling van de dossiers

Het belangrijkste knelpunt dat het College in zijn jaarverslag over 2003 aanstipt, is de trage administratieve afhandeling van aanvragen voor verblijfsvergunningen en voor verblijfsverlengingen. Die traagheid leidt voor de betrokkenen evenwel tot onhoudbare en onmenselijke situaties.

– L'Office des étrangers connaît un arriéré d'environ 6000 dossiers introduits sur base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980¹ pour raisons humanitaires. Parmi ces demandes humanitaires, beaucoup concernent des personnes sans statut atteintes d'une maladie grave qui sont laissées dans des situations extrêmement précaires pendant la durée de l'examen de leur demande.

– Quant aux demandes en révision, l'Office des étrangers présente un arriéré de 400 dossiers en attente d'être soumis à une audience de la Commission consultative des étrangers.

– Concernant les demandes de changement de statut et de renouvellement de titres de séjour accordés à durée déterminée (dans le cadre des études, de permis de travail ou de relation durable), l'Office des étrangers présente également un retard considérable.

L'Office des étrangers n'est tenu à aucun délai pour statuer alors que l'étranger est tenu de respecter des délais très stricts pour la demande de renouvellement de son statut.

Même si cette lenteur administrative peut s'expliquer en partie par un manque de personnel suffisant pour le traitement des dossiers, il est clair qu'il ne s'agit pas là de la seule justification.

B. Arbitraire dans le traitement des dossiers – Manque de transparence administrative

Concernant le traitement des demandes de régularisation qui forment le plus grand pourcentage des demandes à traiter par cette administration, il y a une absence de volonté du SPF à fixer des critères clairs qui permettraient un traitement rapide et efficace. Au lieu de cela, le demandeur est soumis à l'arbitraire de l'administration et est victime d'une lenteur dissuasive qui le décourage à faire valoir ses droits. La politique sécuritaire du SPF Intérieur, qui a comme corollaire son peu de souci à l'égard des droits humains, semble aller de pair avec un manque de volonté à trouver des solutions pour remédier aux lenteurs administratives.

¹ Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

– De Dienst Vreemdelingenzaken heeft een achterstand van ongeveer 6000 dossiers die op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980¹ om humanitaire redenen werden ingediend. Veel van die aanvragen om humanitaire redenen betreffen statusloze mensen met een ernstige ziekte die gedurende het onderzoek van hun aanvraag in een uitermate precarie situatie terechtkomen.

– Bij de verzoeken tot herziening heeft de Dienst Vreemdelingenzaken een achterstand van 400 dossiers die wachten op behandeling tijdens een zitting van de commissie van Advies voor Vreemdelingen.

– Ook de behandeling van de aanvragen tot statusverandering en van de aanvragen tot vernieuwing van verblijfsvergunningen voor bepaalde duur (bijvoorbeeld in het kader van studie, een werkvergunning of een duurzame relatie) verloopt bij de Dienst Vreemdelingenzaken met een aanzienlijke vertraging.

Terwijl voor die dienst geen enkele beslissingstermijn geldt, moet de vreemdeling erg strikte termijnen in acht nemen om de aanvraag tot vernieuwing van zijn status in te dienen.

Ook al valt die administratieve traagheid gedeeltelijk te verklaren doordat onvoldoende personeel voorhanden is om de dossiers te behandelen, toch is het duidelijk dat dit niet de enige rechtvaardiging is.

B. Willekeur bij de dossierbehandeling – Gebrek aan administratieve transparantie

Inzake de behandeling van de regularisatieaanvragen, die procentueel het grootste aantal aanvragen uitmaken dat die administratie dient te verwerken, bestaat bij de FOD onvoldoende bereidheid duidelijke criteria te bepalen waarmee een snelle en doeltreffende afhandeling mogelijk zou zijn. In plaats daarvan krijgen aanvragers administratieve willekeur te verduren en zijn zij het slachtoffer van een ontradende traagheid die hen ontmoedigt hun rechten de doen gelden. Het op veiligheid toegespitste beleid van de FOD Binnenlandse Zaken (met als logisch uitvloeisel dat hij zich weinig aan de mensenrechten gelegen laat liggen), schijnt gepaard te gaan met een gebrek aan bereidheid om oplossingen te vinden waarmee de administratieve traagheid kan worden verholpen.

¹ Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Une réorganisation des services de l'Office des étrangers a bien eu lieu au cours de l'année 2003. Ceci permettait de penser qu'un effort avait été fait pour tendre vers plus d'efficacité, mais cette réorganisation n'a pas touché le fond du problème. En l'absence d'une décision politique qui fixe des critères clairs pour un traitement équitable et rapide des dossiers, le SPF Intérieur ne permet pas aux agents de l'Office des étrangers de travailler efficacement et impose aux étrangers des procédures trop longues ainsi que des décisions souvent arbitraires.

Les personnes en procédure d'asile longue en sont un exemple flagrant. A l'heure actuelle, il existe encore des décisions de refus de régulariser la situation administrative d'une personne, alors que sa procédure a duré 5 ans, et que la personne concernée fait preuve d'une excellente intégration dans la société belge. Ces décisions défavorables sont souvent difficiles à justifier et nécessitent de longues pages d'argumentation. C'est dans ce type d'exemple que l'on relève aisément où se situe une considérable perte de temps pour les agents de l'Office des étrangers dans le traitement des dossiers. On peut également comprendre que l'engorgement du Conseil d'État provient de ce que les étrangers, qui ont le sentiment – légitime – que leur demande n'a pas été correctement examinée, introduisent une profusion de recours, dont bon nombre obtiennent la suspension.

Il est même bien souvent effarant de constater le jeu de ping-pong entre l'Office des étrangers et le Conseil d'État (celui-ci ne pouvant se substituer à la décision de l'administration). Il arrive régulièrement que lorsque le Conseil d'État suspend la décision de l'Office des étrangers, celui-ci notifie alors une nouvelle décision tout aussi négative que la première en la motivant autrement. Le demandeur saisi alors à nouveau le Conseil d'État qui suspend une nouvelle fois la décision...

En matière de regroupement familial aussi, malgré la législation européenne et la jurisprudence du Conseil d'État, l'Office des étrangers, sous les instructions du SPF Intérieur, notifiait des ordres de quitter le territoire à des étrangers conjoints de belges ou de ressortissants européens établis en Belgique, qui introduisaient une demande d'établissement sur cette base. Le motif de l'ordre de quitter le territoire était le fait d'avoir pénétré illégalement en Belgique ou que le visa était périmé au moment de l'introduction de la demande

In de loop van 2003 heeft evenwel een reorganisatie plaatsgevonden van de diensten van de Dienst Vreemdelingenzaken. Dat wekt de indruk dat een inspanning was geleverd om naar meer doeltreffendheid te streven, maar bij die reorganisatie is het knelpunt niet ten gronde aangepakt. Bij gebreke van een politieke beslissing om duidelijke criteria vast te stellen voor een billijke en spoedige dossierbehandeling, stelt de FOD Binnenlandse Zaken de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken niet in de gelegenheid doeltreffend tewerk te gaan, en legt hij de vreemdelingen al te lange termijnen en vaak willekeurige beslissingen op.

De personen ten aanzien van wie een lange asielprocedure loopt, zijn daarvan een flagrant voorbeeld. Momenteel gebeurt het nog steeds dat wordt besloten de regularisatie van iemands administratieve situatie te weigeren, ook al heeft diens procedure vijf jaar heeft aangesleept en heeft de betrokkene blijk gegeven van zijn uitstekende integratie in de Belgische samenleving. Die ongunstige beslissingen vallen dikwijls moeilijk te rechtvaardigen en vergen bladzijden lange argumentaties. Een dergelijk voorbeeld toont duidelijk aan in welke fase van de dossierbehandeling de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken flink wat tijd verliezen. Voorts is het te begrijpen dat de werkoverlast voor de Raad van State veroorzaakt wordt doordat vreemdelingen die – terecht – het gevoel hebben dat hun aanvraag niet naar behoren werd onderzocht, in veel gevallen beroep instellen en vaak ook de schorsing verkrijgen.

Vaak is het zelfs verbijsterend te moeten vaststellen hoe een pingpongspel aan de gang is tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de Raad van State (aangezien die laatste geen beslissing kan nemen in de plaats van de administratie). Het komt geregeld voor dat, wanneer de Raad van State de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken schorst, die Dienst een even negatieve beslissing als de eerste betekent die met andere redenen is omkleed. Vervolgens maakt de aanvrager de zaak nogmaals aanhangig bij de Raad van State, die de beslissing opnieuw schorst...

Ondanks de Europese wetgeving en de rechtspraak van de Raad van State betekende de Dienst Vreemdelingenzaken, op instructie van de FOD Binnenlandse Zaken, ook in verband met gezinshereniging bevelen om het grondgebied te verlaten, zulks ten aanzien van vreemdelingen met een Belgische echtgen(o)t(e) of van in België gevestigde EU-onderdanen die op grond van gezinshereniging een vestigingsaanvraag indienden. Het motief voor het bevel het grondgebied te verlaten was dat zij België illegaal hadden betreden, dan wel

d'établissement. La législation européenne qui leur reconnaissait la liberté de circulation et d'établissement était pourtant claire.

Il a fallu attendre la condamnation de la Belgique par la Cour de Justice de Luxembourg pour qu'enfin ce droit leur soit reconnu. Entre-temps, le bureau E (Européens et assimilés) de l'Office des étrangers et le Conseil d'État ont été encombrés de demandes et de recours concernant ces situations.

De manière générale, on constate que la jurisprudence du Conseil d'État est la plupart du temps retenue et appliquée par l'Office des étrangers quand elle est défavorable aux étrangers. La jurisprudence favorable est par contre bien souvent ignorée.

Le Collège des médiateurs fédéraux met aussi en cause la manière dont sont traitées certaines demandes. En ce qui concerne les demandes de séjour dans le cadre de la circulaire sur la cohabitation par exemple, les demandes sont régulièrement déclarées irrecevables au moyen d'une formule standard selon laquelle la cohabitation avec un partenaire ne constitue pas une circonstance exceptionnelle justifiant que la demande puisse être introduite en Belgique. Or, la circulaire du 19 février 2003 sur l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, précise que les circonstances exceptionnelles sont présumées si la demande est introduite pendant le séjour légal de l'intéressé et que les conditions pour l'obtention du séjour sont réunies. Le problème est que l'Office des étrangers n'accuse un tel retard pour le traitement des dossiers que lorsque l'intéressé est informé de l'irrecevabilité de sa demande en raison d'un document manquant. Il est alors trop tard pour compléter son dossier, son séjour étant entre-temps venu à expiration. Il ne lui reste dès lors plus qu'à retourner dans son pays d'origine pour y réintroduire une demande avec les conséquences que cela implique au niveau des frais de retour, mais surtout de l'interruption pour une durée indéterminée de la cohabitation. Et pour l'Office des étrangers cela entraîne une surcharge de travail supplémentaire qui aurait pu être évitée.

Ces dysfonctionnements dans le traitement des dossiers témoignent du peu de souci qui est accordé aux situations humanitaires en particulier et de manière générale au droit des personnes étrangères de bénéfi-

dat hun visum vervallen was op het ogenblik dat ze hun vestigingsaanvraag indienden. De Europese wetgeving krachtens welke zij zich vrij mochten bewegen en vestigen was nochtans duidelijk.

Er diende te worden gewacht op de veroordeling van België door het Europees Hof van Justitie te Luxemburg vooraleer hun recht terzake eindelijk werd erkend. Inmiddels werden bureau E (EU-burgers en gelijkgestelden uit de EER) van de Dienst Vreemdelingenzaken en de Raad van State overspoeld met aanvragen en beroepen wat die situaties betrof.

Over het algemeen wordt de rechtspraak van de Raad van State kennelijk meestal door de Dienst Vreemdelingenzaken gevolgd en toegepast wanneer ze nadelig uitvalt voor de vreemdelingen. De gunstige rechtspraak legt die dienst echter vaak naast zich neer.

Voorts klaagt het College van de federale ombudsmannen de manier aan waarop sommige aanvragen worden behandeld. Zo worden bijvoorbeeld aanvragen voor een verblijfsvergunning die plaatsvinden in het kader van de circulaire betreffende de samenwoning onontvankelijk verklaard aan de hand van een standaardformulering die stelt dat «samenwoont met partner, [...] geen buitengewone omstandigheden [vormt] die de aanvraag in België kunnen rechtvaardigen». De circulaire van 19 februari 2003 over de toepassing van artikel 9, derde lid, bepaalt evenwel dat de uitzonderlijke omstandigheden, die vereist zijn om de aanvraag in België te kunnen indienen, worden vermoed voorhanden te zijn «wanneer alle voorwaarden voor het verkrijgen van een machtiging tot verblijf zijn vervuld [...] op grond van samenwonen» en wanneer de aanvraag «is ingediend tijdens het wettelijk verblijf van betrokkene». De moeilijkheid is dat de Dienst Vreemdelingenzaken alleen een dergelijke achterstand heeft wanneer de betrokkene ervan in kennis wordt gesteld dat zijn aanvraag onontvankelijk is omdat een document ontbreekt. Het is dan te laat om diens dossier aan te vullen, aangezien zijn verblijf intussen is verstreken. Er rest hem derhalve niets anders dan naar zijn land van herkomst terug te keren om er een nieuwe aanvraag in te dienen met alle gevolgen van dien; niet alleen zijn er de kosten voor de terugreis, maar bovenal is de samenwoning voor onbepaalde tijd onderbroken. Bovendien brengt het voor de Dienst Vreemdelingenzaken extra werkoverlast mee die had kunnen worden voorkomen.

Die gebrekkige dossierbehandeling toont inzonderheid aan hoe weinig aandacht gaat naar humanitaire situaties, en in het algemeen naar het recht van vreemdelingen op een goede administratie om hun situatie te

cier d'une bonne administration pour la gestion de leur situation du point de vue du droit de séjour.

Une problématique a également fortement retenu l'attention de l'auteur de la présente proposition cette année, il s'agit de la manière dont sont prises les décisions en matière de refus d'accès au territoire, et de la pratique du SPF Intérieur de «libérer» en zone de transit des personnes qui ont fait l'objet d'une décision de mise en liberté de la chambre du conseil.

En effet, les décisions de refus d'accès au territoire notifiées aux étrangers arrivant à Zaventem sont prises par l'Office des étrangers sur base d'un rapport effectué par la police fédérale chargée de leur poser des questions sur l'objet et les modalités de leur séjour en Belgique. Il est problématique qu'une décision soit prise par l'Office des étrangers sur la base du contrôle effectué par un agent se fiant à des considérations subjectives telles que son intuition ou son expérience.

Plusieurs Ong (l'ADDE, *Amnesty International*, le CIRE, le *Jesuit Refugee Service*, la Ligue des Droits de l'Homme, le MRAX, le *Vlaams Minderheden Centrum*), ainsi que le Centre pour l'égalité des chances et le Barreau de Bruxelles ont organisé une conférence de presse le 23 mars 2004 pour dénoncer les manières dont sont délivrées les décisions de refus d'accès au territoire et les suites qui sont données aux décisions de mise en liberté de la chambre du conseil.

Lors de cette conférence de presse, ces intervenants ont cité une douzaine d'exemples de situations de refus d'accès pour des raisons absurdes. En voici les trois premiers:

- visa de tourisme mais pas de réservation dans un hôtel en Belgique;
- la lettre d'invitation présentée à la police des frontières ne comporte pas la même date que celle présentée à l'Ambassade de Belgique (la différence de date s'explique par le fait que la procédure d'obtention du visa ayant pris un certain temps, l'Ambassade de Belgique avait demandé à la personne concernée de produire une invitation plus récente, et lui avait dit de la garder sur elle pour la produire lors du passage de la frontière);
- défaut de moyen de subsistance alors que la personne dispose de travellers chèques

Lorsque la chambre du conseil est saisie par un étranger, qui s'est vu notifier une décision de refus d'accès et est détenu au centre pour inadmissibles de

beheren vanuit het gezichtspunt van het verblijfsrecht.

Voorts hebben de indiensters van dit wetsvoorstel eerder dit jaar grote aandacht besteed aan een ander vraagstuk. Het gaat met name om de wijze waarop beslissingen worden genomen in gevallen waarin de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd, alsmede om de handelwijze waarbij de FOD Binnenlandse Zaken in de transitzone mensen «vrijlaat» die de raadkamer heeft besloten in vrijheid te stellen.

De beslissingen om aan op Zaventem gelande vreemdelingen de toegang tot het grondgebied te weigeren, worden de betrokkenen immers betekend op grond van een verslag dat is uitgebracht door de federale politie, die hun vragen moet stellen over het doel en de nadere omstandigheden van hun verblijf in België. Het is problematisch dat de Dienst Vreemdelingenzaken een beslissing neemt op basis van een controle, verricht door een agent die vertrouwt op subjectieve overwegingen zoals zijn intuïtie of ervaring.

Verschillende ngo's (ADDE, *Amnesty International*, CIRE, de *Jesuit Refugee Service*, de Liga voor Mensenrechten, BRAX, het Vlaams Minderheden Centrum), het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Brusselse balie hebben op 23 maart 2004 een persconferentie georganiseerd om de wijze waarop de beslissingen tot weigering van toegang tot het grondgebied worden uitgevaardigd en de gevolgen die worden gegeven aan de beslissingen tot invrijheidstelling van de raadkamer aan de kaak te stellen.

De sprekers op die persconferentie hebben een twaalfstal voorbeelden gegeven van situaties waarin de toegang op grond van absurde redenen werd geweigerd. Dit zijn de drie eerste:

- toeristenvisum maar geen reservatie in een hotel in België;
- op de aan de grenspolitie voorgelegde uitnodigingsbrief staat niet dezelfde datum vermeld als op die welke aan de Belgische ambassade werd voorgelegd (de verschillende datum wordt verklaard door het feit dat de procedure om het visum te verkrijgen enige tijd heeft geduurd en dat de Belgische ambassade daarom aan de betrokkene had gevraagd een recentere uitnodiging voor te leggen en ze bij zich te houden teneinde ze bij de grensoverschrijding te tonen);
- gebrek aan bestaansmiddelen terwijl de persoon over travellers cheques beschikt.

Als de raadkamer wordt geadieerd door een vreemdeling aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd en die wordt vastgehouden in het centrum

Zaventem, et qu'elle rend une décision de mise en liberté, le SPF Intérieur «libère» l'étranger dans la zone de transit, considérant qu'une décision de libération de la chambre du conseil n'entraîne pas l'accès au territoire.

La chambre du conseil est pourtant compétente pour statuer sur la légalité de la décision de détention et d'éloignement.

Le tribunal de première instance, saisi en référé, considère, dans son jugement du 14 février 2003, que cette pratique réduit la procédure prévue devant la chambre du conseil à une «mascarade». Il déclare, dans la motivation de son jugement que *«si la libération limitée au centre de transit devait être admise, cela reviendrait à permettre à l'État belge de mettre unilatéralement en échec la décision de libération d'une instance judiciaire, sur base du statut administratif d'une personne alors même que ce statut administratif a été pris en considération par cette instance judiciaire et a dû motiver sa décision de libération»*.

La chambre du conseil de Bruxelles, quant à elle, a été saisie à deux reprises d'une même situation: celle d'une personne congolaise refoulée à la frontière. Dans son premier jugement, la Chambre du conseil décide de la mise en liberté de cette personne. Etant donné que l'Office des étrangers avait exécuté la décision en «libérant» la personne dans la zone de transit, celle-ci a saisi une nouvelle fois la chambre du conseil qui a rendu le 30 janvier dernier un jugement qui fait état de son impuissance. En effet, la chambre du conseil a jugé qu'elle ne pouvait libérer quelqu'un qui l'était déjà! Selon la chambre du conseil, une mise en liberté implique la faculté de circuler et il appartient à l'administration d'exécuter avec loyauté et de manière effective les décisions judiciaires.

Alors que le médiateur fédéral avait été saisi par la Ligue des Droits de l'Homme d'une demande de médiation pour les ressortissants congolais maintenus dans la zone de transit et qu'il avait fait connaître en mai dernier son intervention tant au SPF Intérieur qu'à l'Office des étrangers, le jour-même les congolais ont été expulsés!

Il s'agit là d'un exemple supplémentaire montrant que l'exercice des compétences en matière de migration (accès au territoire, séjour et établissement) par le Ministère chargé du contrôle des frontières est malsain parce que générateur de confusion entre des logi-

voor de zogenaamde *inadmissibles* van Zaventem, en ze een beslissing van invrijheidstelling neemt, laat de FOD Binnenlandse Zaken de vreemdeling vrij in de transitzone omdat de dienst ervan uitgaat dat een beslissing van invrijheidstelling van de raadkamer geen toegang tot het grondgebied met zich brengt.

De raadkamer is nochtans bevoegd om zich uit te spreken over de wettelijkheid van de beslissing tot hechtenis en verwijdering.

De Brusselse rechtbank van eerste aanleg heeft in zijn kort-gedingvonnis van 14 februari 2003 geoordeeld dat die praktijk de procedure voor de raadkamer herleidt tot een «maskerade». In de motivering van zijn vonnis stelt de rechtbank van eerste aanleg het volgende : *«si la libération limitée au centre de transit devait être admise, cela reviendrait à permettre à l'État belge de mettre unilatéralement en échec la décision de libération d'une instance judiciaire, sur base du statut administratif d'une personne alors même que ce statut administratif a été pris en considération par cette instance judiciaire et a dû motiver sa décision de libération.»*.

Voor de raadkamer van Brussel werd tweemaal eenzelfde situatie aanhangig gemaakt, namelijk die van een Congolees die aan de grens de toegang tot het grondgebied werd geweigerd. In haar eerste vonnis beslist de raadkamer die persoon in vrijheid te stellen. Aangezien de Dienst Vreemdelingenzaken die beslissing ten uitvoer heeft gelegd door de betrokkene «vrij te laten» in de transitzone, heeft die de zaak opnieuw aanhangig gemaakt bij de raadkamer, die op 30 januari 2004 een vonnis heeft gewezen waarin ze haar onmacht aangeeft. De raadkamer heeft immers geoordeeld dat ze iemand die vrij is niet kan vrijlaten ! Volgens de raadkamer impliceert een invrijheidstelling de mogelijkheid zich vrij te bewegen en dient de administratie de gerechtelijke beslissingen getrouw en daadwerkelijk ten uitvoer leggen.

De Liga voor Mensenrechten had bij de federale ombudsman een bemiddelingsverzoek ingediend voor de Congolese burgers die werden vastgehouden in de transitzone en die had haar in mei laatstleden in kennis gesteld van zijn interventie bij zowel de FOD Binnenlandse Zaken als de Dienst Vreemdelingenzaken. De Congolezen werden niettemin diezelfde dag uitgezonden!

Dat is nog maar eens een voorbeeld waaruit blijkt dat de uitoefening van de bevoegdheden inzake migratie (toegang tot het grondgebied, verblijf en vestiging) door de federale overheidsdienst die met de grenscontrole belast is, ongezond is omdat ze aanleiding

ques différentes.

3. Situation des demandeurs d'asile et des personnes nécessitant une protection complémentaire

S'agissant de personnes nécessitant d'une protection internationale, il devient urgent que leur demande soit examinée par des instances indépendantes du SPF Intérieur. Or, leur demande de protection est examinée en première instance par l'Office des étrangers, organe dépendant du SPF Intérieur.

Il y a dès lors une confusion des pratiques, des politiques et de l'esprit dans lequel doit être traité ces demandes. Alors qu'elles devraient être examinées sous l'angle humain de la Convention de Genève et des autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, elles sont examinées sous le prisme sécuritaire de la fermeture des frontières.

Outre le fait que la réforme de la procédure d'asile doive être remise en chantier, la compétence de l'Office des étrangers pour le traitement des demandes en première instance devrait être transférée à un nouveau SPF, le SPF Migrations.

4. Nécessité de scinder les compétences sécurité/migrations et de créer un SPF des Migrations

En Belgique, l'Office des étrangers dépend du SPF Intérieur, dont il reçoit ses instructions. Les matières de l'immigration et de l'asile sont par conséquent traitées sous le prisme de la sécurité intérieure.

Les impératifs liés au droit international, au droit européen, aux droits de l'homme, et au droit des réfugiés garantis par les conventions internationales (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Convention de Genève de 1951, etc) ne sont pas appliqués avec suffisamment d'objectivité.

Les pratiques et la culture de l'Office des étrangers sont déterminées par le ministre de l'Intérieur dont les signaux vont dans le sens d'une fermeture des frontières, une sévérité accrue et arbitraire envers les personnes concernées, une réflexion en terme de chiffres

g geeft tot verwarring tussen verschillende benaderingswijzen.

3. Situatie van de asielzoekers en de personen die een bijkomende bescherming nodig hebben

Het is hoog tijd dat de aanvragen van de personen die een internationale bescherming nodig hebben, worden onderzocht door instanties die losstaan van de FOD Binnenlandse Zaken. Hun aanvraag om bescherming wordt in eerste instantie echter onderzocht door de Dienst Vreemdelingenzaken, die wel degelijk afhangt van de FOD Binnenlandse Zaken.

Er heerst dus verwarring omtrent de handelwijzen, de beleidslijnen en de geest waarin die aanvragen moeten worden behandeld. Die aanvragen zouden moeten worden onderzocht vanuit de menselijke invalshoek van de Conventie van Genève en de andere internationale instrumenten in verband met de rechten van de mens. In plaats daarvan worden ze onderzocht vanuit het op de openbare-veiligheidgerelateerde oogpunt van de sluiting der grenzen.

Naast het feit dat de hervorming van de asielprocedure opnieuw op stapel moet worden gezet, zou de bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken voor de behandeling in eerste aanleg van de aanvragen moeten worden overgedragen aan een nieuwe FOD, de FOD Migratie.

4. De noodzaak om de bevoegdheden veiligheid en migratie te splitsen en een FOD Migratie op te richten

In België hangt de Dienst Vreemdelingenzaken af van de FOD Binnenlandse Zaken, waarvan hij zijn instructies krijgt. De aangelegenheden immigratie en asiel worden derhalve behandeld vanuit de invalshoek van de binnenlandse veiligheid.

De voorschriften die verband houden met het internationaal recht, het Europees recht, de rechten van de mens en de rechten van de vluchtelingen die gewaarborgd zijn door de internationale verdragen (Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Verdrag van Genève van 1951 enzovoort) worden niet objectief genoeg toegepast.

De werkwijze en de bedrijfscultuur van de Dienst Vreemdelingenzaken worden bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken, wiens signalen gaan in de richting van een sluiting der grenzen, een grotere en op willekeur berustende strengheid ten aanzien van de

et de quotas et non une attitude respectueuse des droits humains.

A cela s'ajoute de nombreux problèmes de management de cette administration dont les lenteurs dans le traitement des dossiers engendrent des situations injustes et inhumaines qui découragent les étrangers à faire valoir leurs droits.

Enfin, l'Office des étrangers fonctionne comme une forteresse. L'étranger et son avocat n'arrivent souvent pas à entrer en contact avec le fonctionnaire qui traite le dossier (l'usage du help desk devient de plus en plus fréquent).

Il y a par conséquent un problème de culture (priorité est donnée aux impératifs sécuritaires et à l'arrêt de l'immigration par rapport au respect des droits humains) un problème de structure (lenteurs et dysfonctionnements de cette administration) et un problème de procédure (traitement de certains dossiers sur base de critères non clairs voire absents, manque de transparence dans son fonctionnement, difficultés de communication avec ses agents, etc.).

La création d'un Service public fédéral Migrations, compétent en matière d'asile et de protection subsidiaire, d'accès au territoire, de séjour, d'établissement, d'éloignement, et compétent pour effectuer les études nécessaires dans ces matières, qui serait sous la tutelle d'un autre ministre que le ministre de l'Intérieur, est nécessaire.

Le ministre responsable du SPF Intérieur ne pourrait donc en aucun cas être le même que celui responsable du SPF Migrations.

Les fonctionnaires cadres seraient recrutés en fonction de leurs compétences mais également de leur sensibilité aux questions des droits de l'homme. Il s'agit de doter ce ministère de personnes qui travaillent dans un autre esprit que celui dans lequel fonctionne actuellement l'Office des étrangers en raison de sa dépendance vis-à-vis du SPF Intérieur.

Etant entendu que la critique faite à l'égard de l'Office des étrangers ne doit pas être comprise comme étant une remise en question des compétences de ses agents mais plutôt comme une remise en question du fonctionnement de cette administration et de la culture de travail qui y est insufflée par le SPF Intérieur, les

betrokkenen, een aanpak tegen de achtergrond van cijfers en quota, in plaats van een houding die de mensenrechten in acht neemt.

Daarbij komen tal van problemen inzake management van dat bestuur, waarvan de traagheid in de behandeling van de dossiers aanleiding geeft tot onrechtvaardige en onmenselijke situaties, die de vreemdelingen ontmoedigen om hun rechten te doen gelden.

Ten slotte is de Dienst Vreemdelingenzaken als een oninneembare vesting. Vaak slagen de vreemdeling en zijn advocaat er niet in in contact te komen met de ambtenaar die het dossier behandelt (er wordt steeds vaker een beroep gedaan op de help desk).

Er is bijgevolg een probleem van bedrijfscultuur (de voorkeur wordt gegeven aan de eisen inzake openbare veiligheid en aan de migratiestop, boven de inachtneming van de rechten van de mens), een probleem van structuur (traagheid en gebrekkige werking van die administratie) en een probleem van procedure (behandeling van sommige dossiers op grond van onduidelijke of zelfs onbestaande criteria, gebrek aan transparantie in de werking van de dienst, moeilijkheden op het stuk van de communicatie met de ambtenaren enzovoort).

De oprichting van een federale overheidsdienst Migratie, die bevoegd zou zijn inzake asiel en bijkomende bescherming, toegang tot het grondgebied, verblijf, vestiging en verwijdering, en voorts terzake de nodige onderzoeken kan verrichten, en die onder het toezicht zou staan van een andere minister dan die van Binnenlandse Zaken, is nodig.

De minister die bevoegd is voor de FOD Binnenlandse Zaken zou dus in geen geval dezelfde mogen zijn als die onder wiens bevoegdheid de FOD Migratie valt.

De leidinggevende ambtenaren zouden in dienst worden genomen op grond van hun bekwaamheid, maar ook van hun gevoeligheid voor de mensenrechtenkwesties. Het gaat erom die FOD te bestaffen met mensen die werken in een andere geest dan die waarin de Dienst Vreemdelingenzaken thans werkt omdat hij afhangt van de FOD Binnenlandse Zaken.

Men mag er niet van uitgaan dat de kritiek ten aanzien van de Dienst Vreemdelingenzaken inhoudt dat wordt getwijfeld aan de bekwaamheid van de ambtenaren ervan. Die kritiek moet veeleer worden beschouwd als het ter discussie stellen van de werking van die administratie en van de bedrijfscultuur die haar door

fonctionnaires recrutés par le SPF Migrations pourraient entre autre provenir de l'Office des étrangers.

Ce ministère travaillerait dans un souci de transparence et de critères clairs. Les circulaires seraient transposées dans la législation. Les administrés pourraient également entrer en contact avec les agents traitant leur dossier par le biais de contacts directs et de contacts téléphoniques. A cette fin, des permanences téléphoniques seraient mises en place.

Il va de soi que la présente proposition de loi ne modifie pas l'indépendance du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides et celle de la Commission Permanente de recours des réfugiés, mais rattache organiquement ces deux instances au SPF Migrations.

D'autres pays comme le Canada ou la Suède ont déjà confié ces compétences à d'autres ministères. A titre d'exemple, le ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté pour le Canada, le ministère des Affaires étrangères pour l'immigration et le Ministère de la justice pour les questions de minorité pour la Suède.

Marie NAGY (Ecolo)
Zoé GENOT (Ecolo)

de FOD Binnenlandse Zaken wordt ingegeven. De door de FOD Migratie in dienst genomen ambtenaren zouden dus onder andere van de Dienst Vreemdelingen-zaken afkomstig kunnen zijn.

Die FOD zou aandacht hebben voor transparantie. De circulaires zouden worden omgezet in de wetgeving. De burgers zouden tevens rechtstreeks of telefonisch in contact kunnen komen met de ambtenaren die hun dossier behandelen. Daartoe zouden 24-uurs-telefoondiensten worden opgericht.

Dit wetsvoorstel raakt uiteraard niet aan de onafhankelijkheid van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, maar het zorgt voor een organieke band tussen die instellingen en de FOD Migratie.

Andere landen, zoals Canada en Zweden, hebben reeds andere ministeries met die bevoegdheden belast. Bijvoorbeeld : het *ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté* voor Canada, en wat Zweden betreft het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de immigratie en het ministerie van Justitie voor de minderjarigheidskwesties.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

L'article 2, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2002 portant création du Service public fédéral Intérieur est supprimé.

Art. 3

L'article 2., § 2, 2°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2002 portant création du Service public fédéral Intérieur est supprimé.

Art. 4

Le Service public fédéral Migrations est créé sous l'autorité du ministre qui a les migrations dans ses attributions.

Art. 5

Le Service public fédéral Migrations reprend, à la date fixée par le ministre qui a les migrations dans ses attributions, les missions de politique des étrangers et de politique d'asile, jusqu'alors confiées au SPF Intérieur. Ces missions comprennent:

- Les études et appuis;
- Les contrôles et les recours;
- L'asile;
- L'accès et le séjour;
- Le retour volontaire des étrangers;
- Les éloignements et les centres fermés.

Art. 6

L'organigramme du Service public fédéral Migrations comprend:

- 1° le président du comité de direction;
- 2° six fonctions de management –1;
- 3° quatre fonctions d'encadrement.

12 octobre 2004

Marie NAGY (ECOLO)
Zoé GENOT (ECOLO)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

Artikel 2, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 14 januari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken wordt geschrapt.

Art. 3

Artikel 2, § 2, 2°, van hetzelfde koninklijk besluit wordt geschrapt.

Art. 4

Er wordt een Federale Overheidsdienst Migratie opgericht die onder het gezag staat van de minister tot wiens bevoegdheden de migratie behoort.

Art. 5

De Federale Overheidsdienst Migratie neemt, op de datum vastgesteld door de minister tot wiens bevoegdheden de migratie behoort, de taken inzake vreemdelingenbeleid en asielbeleid over waarmee tot dan de FOD Binnenlandse Zaken is belast. Die taken behelzen:

- onderzoeken en ondersteuning;
- controles en beroepen;
- asiel;
- toegang en verblijf;
- vrijwillige terugkeer van de vreemdelingen;
- verwijderingen en gesloten centra.

Art. 6

Het organogram van de Federale Overheidsdienst Migratie omvat:

- 1° de voorzitter van het directiecomité;
- 2° zes managementfuncties -1;
- 3° vier staffuncties.

12 oktober 2004