

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 octobre 2010

PROPOSITION DE LOI

**visant à modifier la loi du 15 décembre
1980 sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement
des étrangers**

(déposée par MM. Olivier Maingain
et Damien Thiéry)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 oktober 2010

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**

(ingediend door de heren Olivier Maingain
en Damien Thiéry)

RÉSUMÉ

Les critères permettant de renvoyer ou d'expulser un étranger disposant d'un titre de séjour ou établi en Belgique sont trop flous. En effet, hormis le cas des étrangers non établis en Belgique ne respectant pas les conditions mises à leur séjour, les renvois et expulsions peuvent être effectués en cas d'atteinte à l'"ordre public" ou à la "sécurité nationale".

Vu la gravité de ces mesures, la présente proposition prévoit que les arrêtés de renvoi et d'expulsion doivent être fondés uniquement sur des critères précis et clairement définis. Ainsi, les infractions particulièrement graves susceptibles d'entraîner une expulsion d'étrangers sont précisées dans la loi.

SAMENVATTING

De criteria op grond waarvan een vreemdeling die geen verblijfsvergunning bezit of niet in België is gevestigd kan worden teruggewezen of uitgezet, zijn te vaag. Buiten de gevallen van niet in België gevestigde vreemdelingen die de aan hun verblijf gestelde voorwaarden niet naleven, kunnen de terugwijzigingen of uitzettingen geschieden ingeval de "openbare orde" of "de veiligheid van de Staat" werd geschaad.

Gelet op de strengheid van die maatregelen bepaalt dit wetsvoorstel dat de terugwijzings- en uitzettingsbesluiten uitsluitend mogen gegrond zijn op precieze en duidelijk omschreven criteria. Aldus worden de bijzonder ernstige strafbare feiten die kunnen leiden tot de uitzetting van vreemdelingen nader bepaald in de wet.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
sp.a	:	socialistische partij anders	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
LDD	:	Lijst Dedecker	
PP	:	Parti Populaire	

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
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)	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:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants		Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	
Commandes:		Bestellingen:	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.laChambre.be		www.deKamer.be	
e-mail : publications@laChambre.be		e-mail : publicaties@deKamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi DOC 52 1485/001.

La présente proposition de loi vise à limiter les renvois ou expulsions d'étrangers fondés sur l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle vise ainsi à atténuer ce que l'on appelle "la double peine".

I. Qu'entend-on par "double peine"?

L'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers permet d'expulser l'immigré qui aura gravement porté atteinte à l'ordre public.

Selon que l'étranger est titulaire d'un permis d'établissement ou non, cette mesure prend la forme d'un arrêté royal d'expulsion ou d'un arrêté ministériel de renvoi.

Ce que l'on appelle la "double peine" est donc le fait pour ces étrangers, qui ont commis un délit ou un crime, d'être condamnés à la fois à une peine de prison et à une autre sanction: un arrêté de renvoi ou d'expulsion du territoire assorti d'une interdiction de séjour de dix ans¹ pendant laquelle l'étranger est littéralement "banni" du Royaume². Comme le précise M. Benoît Rutten, juriste et chef de cabinet, adjoint du ministre de l'Intérieur³, étant donné que la décision d'expulsion ou de renvoi est une mesure administrative, il ne s'agit pas formellement d'une peine, même si elle est vécue comme telle.

On peut véritablement considérer que cette "double peine" met en rapport le fait d'avoir porté atteinte à l'ordre public avec la nationalité étrangère de l'auteur de l'infraction. En vertu du principe selon lequel toute personne est égale devant la loi, une condamnation

¹ Art. 26 de la loi du 15 décembre 1980.

² ROLION, X., "La double peine, une punition de la nationalité", *Revue du droit des étrangers*, n° 118, 2002, p. 205.

³ *La Libre Belgique*, "Faut-il mettre fin à la double peine?", 4 décembre 2002, p. 15.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel DOC 52 1485/001.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het aantal gevallen te beperken waarin vreemdelingen kunnen worden teruggevoerd of uitgezet op grond van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Voorts is het erop gericht de zogenaamde "dubbele bestraffing" te versoepelen.

I. Wat wordt verstaan onder het begrip "dubbele bestraffing"?

Krachtens artikel 20 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen kunnen vreemdelingen die de openbare orde ernstig hebben geschaad het Rijk worden uitgezet.

Naargelang het gegeven of de vreemdeling al dan niet houder is van een machtiging tot vestiging geschiedt die maatregel in de vorm van een koninklijk besluit houdende uitzetting dan wel van een ministerieel besluit houdende terugwijzing.

De zogenaamde "dubbele bestraffing" komt voor de betrokken vreemdelingen die een misdrijf of misdaad hebben gepleegd, neer op de omstandigheid dat zij tegelijk worden veroordeeld tot een gevangenisstraf en tot een andere sanctie: een terugwijzings- of uitzettingsbesluit gaat immers gepaard met een verblijfsverbod van tien jaar¹, een periode waarin de vreemdeling letterlijk uit het Rijk wordt verbannen². De heer Benoît Rutten, jurist en voormalig adjunct-kabinetschef van de minister van Binnenlandse Zaken preciseert dat die maatregel, ook al wordt hij als dusdanig aangevoeld, formeel gezien geen straf is, aangezien de beslissing tot uit- of terugwijzing een administratieve maatregel vormt.

Er mag werkelijk vanuit worden gegaan dat die "dubbele bestraffing" de aantasting van de openbare orde in verband brengt met de vreemde nationaliteit van de pleger van het misdrijf. Krachtens het beginsel dat iedereen gelijk is voor de wet, is het onaanvaardbaar

¹ Art. 26 van de wet van 15 december 1980.

² ROLION, X., "La double peine, une punition de la nationalité", *Revue du droit des étrangers*, nr. 118, 2002, blz. 205.

³ *La Libre Belgique*, "Faut-il mettre fin à la double peine?", 4 december 2002, blz. 15.

pénale accompagnée d'une mesure impliquant une différence de sanctions entre étranger et national est inacceptable.

Au long des années 80, des centaines d'immigrés dits "de seconde génération" ont fait l'objet de mesures d'expulsion, parfois pour des délits mineurs⁴. Nombre d'entre eux n'ont cependant pas satisfait à cette mesure et sont restés en Belgique de manière clandestine.

Aujourd'hui, les chiffres exacts n'étant pas connus, il semblerait que l'on soit passé d'une centaine à moins d'une dizaine de cas par an⁵. Le ministère de l'Intérieur donne une moyenne "d' à peine trois ou quatre par an"⁶.

Pour l'application de l'article 20 précité, le ministre recueille l'avis, non contraignant, de la Commission consultative des étrangers⁷. Si le ministre entend s'écarter de l'avis rendu par cette Commission, il doit motiver sa décision en conséquence.

L'alinéa 2 du même article permet au Roi d'expulser un étranger établi dans le Royaume lorsque celui-ci a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale⁸.

L'arrêté de renvoi ou d'expulsion entre généralement en vigueur au moment de la libération de l'intéressé et comporte en outre l'interdiction d'entrer dans le Royaume pendant une durée de dix ans⁹.

L'article 21 de la même loi prévoit quant à lui une exception au renvoi ou à l'expulsion pour les étrangers présentant certains liens de rattachement avec le Royaume.

Cependant, cet article commence par énoncer, en son premier alinéa, une exception à l'exception, et non des moindres: "l'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale".

Cela revient à dire que, si l'on considère qu'un étranger a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité

dat een met een strafrechtelijke veroordeling gepaard gaande maatregel een verschil in bestraffing impliceert tussen vreemdelingen en landgenoten.

Tijdens de jaren '80 werden uitzettingsmaatregelen genomen tegen honderden zogenaamde "immigranten van de tweede generatie", zulks soms voor kleine misdrijven⁴. Veel van die mensen hebben echter aan die maatregel geen gehoor gegeven, en zijn illegaal in België gebleven.

Aangezien terzake thans geen exacte cijfers bekend zijn, is het aantal gevallen naar verluidt gedaald van een honderdtal naar minder dan tien per jaar⁵. De Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken geeft een aantal op van gemiddeld "amper drie of vier gevallen per jaar"⁶.

Voor de toepassing van voormeld artikel 20 wint de minister het – niet-bindende – advies in van de Commissie van advies voor vreemdelingen⁷. Indien de minister van plan is af te wijken van het door die Commissie uitgebrachte advies moet hij zijn beslissingen dienovereenkomstig met redenen omkleden.

Bij het tweede lid van hetzelfde artikel kan een in het Rijk gevestigde vreemdeling door de Koning worden uitgezet wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig heeft geschaad⁸.

Het terugwijzings- of uitzettingsbesluit treedt over het algemeen in werking wanneer de betrokkene wordt vrijgelaten, en omvat voorts een verbod gedurende tien jaar het Rijk binnen te komen⁹.

Artikel 21 van dezelfde wet voorziet in een uitzondering op de terugwijzing of uitzetting, ten gunste van vreemdelingen die bepaalde banden hebben met het Rijk.

Niettemin wordt in dat artikel in de eerste plaats een uitzondering op de uitzondering vastgelegd (en die is niet van de minste): de "ernstige aanslag op de openbare orde of de veiligheid van het land".

Zulks komt neer op de stelling dat, als wordt geoordeeld dat een vreemdeling de openbare orde of de

⁴ LIEBERMANN, P., "Double peine pour double faute, en finir avec le bannissement des immigrés", *Revue de droit des étrangers*, n° 109, 2000, p. 356.

⁵ JASPIS, P., avocate, "Faut-il mettre fin à la double peine?", *La Libre Belgique*, 4 décembre 2002, p. 15.

⁶ ROLIN, X., *op. cit.*, p. 205.

⁷ Celle-ci est composée d'un magistrat, d'un avocat en exercice et d'un représentant d'une ONG active dans la protection du droit des immigrés.

⁸ Art. 20 de la loi du 15 décembre 1980.

⁹ Art. 26 de la loi du 15 décembre 1980.

⁴ LIEBERMANN, P., "Double peine pour double faute, en finir avec le bannissement des immigrés", *Revue de droit des étrangers*, nr. 109, 2000, blz. 356.

⁵ JASPIS, P., avocate, "Faut-il mettre fin à la double peine?", *La Libre Belgique*, 4 december 2002, blz. 15.

⁶ ROLIN, X., *op. cit.*, blz. 205.

⁷ Deze bestaat uit een magistraat, een advocaat in functie en een vertegenwoordiger van een ngo die ijvert voor de vrijwaring van het migrantenrecht.

⁸ Art. 20 van de wet van 15 december 1980.

⁹ Art. 26 van de wet van 15 december 1980.

ationale, il peut être expulsé ou renvoyé malgré qu'il réponde aux conditions de l'article 21.

Cet article 21 se révèle donc inefficace face à une notion vague et fluctuante comme celle d'"ordre public". La référence à cette catégorie "fourre-tout" est dangereuse, étant donné que son contenu peut varier en fonction du temps et du contexte.

Force est de déplorer ce manque de précision susceptible de laisser la porte ouverte à de potentielles dérives et une place importante à l'arbitraire de l'administration. De nombreuses situations peuvent en effet relever de l'ordre public.

II. Quels sont les arguments formulés contre la "double peine"?

La double peine est contestable à de nombreux égards.

Elle est, non seulement contestable par la référence faite à la notion floue d'"ordre public" contenue dans le chapitre VI de la loi du 15 décembre 1980 mais aussi au regard des droits fondamentaux des intéressés et du droit communautaire.

II-1: La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cette Convention européenne interdit en effet toute discrimination fondée sur la race en son article 14.

En outre, cette même Convention garantit "le droit au respect de la vie privée et familiale" en son article 8. La Cour européenne des droits de l'homme a donné une définition fort extensive de la notion de "vie familiale" et de "droit à la vie privée". Cependant, le droit à une vie privée et familiale n'est pas absolu. Un examen de proportionnalité des intérêts en présence est requis par cet article. Dans un arrêt du 7 août 1996, la Cour européenne des droits de l'homme définit sa tâche comme étant de "déterminer si l'expulsion litigieuse a respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, la protection des infractions pénales"¹⁰. La pesée des intérêts en présence se ramène donc à l'examen de la question

veiligheid van het land schade heeft berokkend, hij kan worden uitgezet of teruggewezen hoewel hij voldoet aan de in artikel 21 gestelde vereisten.

Dat artikel 21 is dus kennelijk ondoeltreffend als men te maken heeft met een dusdanig vaag en veranderlijk begrip als "openbare orde". Naar deze als *passe-partout* gebruikte categorie verwijzen is gevaarlijk, aangezien de inhoud ervan kan verschillen naargelang van de tijdsgeest en de context.

Het is dan ook betreurenswaardig dat die onnauwkeurigheid de deur kan openzetten voor wantoestanden, en dat ze veel overlaat aan de willekeur van de besturen. Situaties die de openbare orde kunnen aanbelangen zijn immers legio...

II. Welke argumenten worden ingebracht tegen het begrip "dubbele bestraffing"?

De "dubbele bestraffing" is in vele opzichten betwistbaar.

Ze is niet alleen betwistbaar omdat erin wordt verwezen naar het in hoofdstuk VI van de wet van 15 december 1980 vervatte, vage begrip "openbare orde", maar ook in het licht van de fundamentele rechten van de betrokkenen en van het recht van de Europese Unie.

II-1: het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Krachtens artikel 14 van dat Europees Verdrag is elke vorm van discriminatie op grond van het ras immers verboden.

Bovendien garandeert artikel 8 van datzelfde Verdrag voor iedereen het "recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven". Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft een erg ruime definitie gegeven van de begrippen "familie- en gezinsleven" en "recht op een privéleven". Het recht op een privéleven alsook op een familie- en gezinsleven is evenwel niet absoluut. Dit artikel vereist dat wordt nagegaan hoe het gesteld is met de onderlinge proportionaliteit van de in het geding zijnde belangen. In een arrest van 7 augustus 1996 definieert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn taak als "*déterminer si l'expulsion litigieuse a respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, la*

¹⁰ Cour eur. DH, arrêt C. c. Belgique du 7 août 1996, § 32.

¹⁰ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest C. tegen België van 7 augustus 1996, § 32.

de savoir si la mesure d'expulsion querellée est bien nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire "justifiée par un besoin social impérieux et proportionné au but légitime poursuivi"¹¹. L'épreuve de la proportionnalité pour motifs d'ordre public paraît – à première vue – assez simple: on peut imaginer une balance sur les deux plateaux de laquelle figurent respectivement, d'un côté, l'ingérence qui est commise dans la vie privée et familiale de l'individu qui fait l'objet de la mesure et, de l'autre, la meilleure préservation de l'ordre public qui en résulte pour la collectivité¹².

Les associations protégeant les droits de l'homme soutiennent également que de telles expulsions constituent des traitements inhumains et dégradants, interdits par l'article 3 de la Convention précitée.

À cela s'ajoute le principe de procédure pénale *non bis in idem* consacré par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en son article 14.7, et reconnu comme principe général de droit dans notre système juridique. Bien que, en Belgique, l'expulsion pour motif d'ordre public soit une mesure administrative et se veuille en principe préventive, elle opère néanmoins une discrimination entre nationaux et étrangers.

En effet, on considère qu'un Belge a purgé sa peine en sortant de prison, alors que le citoyen étranger devra encore subir une expulsion et une interdiction de territoire.

C'est en ce sens que l'on peut bien parler de double peine pour les non-nationaux. L'arrêté d'expulsion se vit dans les faits comme une punition particulièrement grave et se rapproche donc d'une sanction pénale.

Les liens qu'entretient l'expulsion administrative avec la sanction pénale posent donc question par rapport au principe du *non bis in idem*, interdisant qu'une personne soit punie deux fois pour la même infraction. Si, en théorie, l'on ne peut faire jouer cette règle, le principe fondamental qu'elle protège se trouve sérieusement malmené lorsqu'une expulsion s'ajoute à l'incarcération¹³.

protection des infractions pénales"¹⁰. Het afwegen van de in het geding zijnde belangen is dus te herleiden tot een analyse van de vraag of de betwiste uitzettingsmaatregel wel noodzakelijk is in een democratische samenleving, anders gesteld of hij kan worden bestempeld als "*justifiée par un besoin social impérieux et proportionné au but légitime poursuivi*"¹¹. De toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel lijkt — op het eerste gezicht — vrij eenvoudig: er is een evenwicht denkbaar tussen beide in het geding zijnde belangen, meer bepaald enerzijds de inmenging in het privéleven alsook in het familie- en gezinsleven van de betrokkene tegen wie de maatregel wordt uitgevaardigd, en anderzijds de best mogelijke vrijwaring van de openbare orde die daaruit voortvloeit voor de gemeenschap¹².

De mensenrechtenorganisaties stellen voorts dat dergelijke uitzettingen onmenselijke of vernederende behandelingen zijn, en die zijn verboden krachtens artikel 3 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden.

Bovendien is er het voor de strafrechtspleging geldende beginsel *non bis in idem*, dat bij artikel 14.7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten wordt bekrachtigd en erkend als een algemeen beginsel in ons rechtsbestel. Hoewel uitzetting om redenen van openbare orde in België een administratieve maatregel vormt, en in beginsel preventief is bedoeld, leidt zij niettemin tot discriminatie tussen landgenoten en vreemdelingen.

Er wordt immers uitgegaan van de veronderstelling dat een Belg zijn straf heeft uitgezeten als hij uit de gevangenis wordt ontslagen, terwijl een vreemdeling bovendien het land zal worden uitgezet en het verbod krijgt het Rijk binnen te komen.

In die zin is er wel degelijk sprake van een dubbele bestraffing van de niet-onderdanen. Het uitzettingsbesluit wordt in de praktijk ervaren als een bijzonder zware straf en vertoont dus veel gelijkenis met een strafrechtelijke sanctie.

De link tussen de administratieve uitzetting en de strafrechtelijke sanctie doet bijgevolg vragen rijzen in verband met het beginsel *non bis in idem*, dat inhoudt dat niemand een tweede keer voor hetzelfde misdrijf kan worden gestraft. Als die regel in theorie niet mag worden toegepast, komt het onderliggende fundamentele beginsel ernstig in het gedrang wanneer het naast opsluiting ook tot uitzetting komt¹³.

¹¹ DE SCHUTTER, O., "La proportionnalité de l'éloignement d'étrangers pour motifs d'ordre public", *Revue des droit des étrangers*, n° 93, 1997, p. 178.

¹² *Ibidem*.

¹³ ROLIN, X., *op.cit.*, p. 209.

¹¹ DE SCHUTTER, O., "La proportionnalité de l'éloignement d'étrangers pour motifs d'ordre public", *Revue des droit des étrangers*, nr. 93, 1997, blz. 178.

¹² *Ibidem*.

¹³ ROLIN, X., *op.cit.*, blz. 209.

La recommandation 1504 du Conseil de l'Europe du 14 mars 2001 sur la non-expulsion des immigrés de longue durée prône l'interdiction d'expulsion à l'encontre des immigrés de longue durée.

La directive du Conseil du 25 février 1964 (64/221) pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, prévoit dans son article 3.2 que la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver des mesures d'ordre public ou de sécurité publique.

II-2: le débat en France

En France, une campagne contre la “double peine” a été lancée par des associations de défense des droits de l'homme.

Selon le journal *Le Monde* du 28 novembre 2002, en 2000, la double peine a touché 6.045 personnes en France, dont 2.638 ont été mises à exécution. Les personnes effectivement expulsées seraient au nombre de 17.000 depuis vingt ans, d'après les estimations des associations.

Le débat sur l'expulsion des étrangers prend une tournure particulièrement vive à l'heure actuelle en France. En effet, en octobre 2002, le député des Yvelines M. Etienne Pinte (UMP) a relancé le débat en parlant de “sanction intolérable” et proposait d'élargir la liste des personnes protégées de l'expulsion.

Pour le ministre de l'intérieur français de l'époque, M. Nicolas Sarkozy, il n'est pas question de revenir sur le principe de la double peine mais plutôt de la repenser en fonction de ce qui est “gérable ou pas”¹⁴. Il s'agit donc d'aller dans le sens d'une forte restriction des cas où la double peine serait malgré tout autorisée.

L'Assemblée nationale française a rejeté, le jeudi 28 novembre 2002, une proposition de loi socialiste visant à assouplir “la double peine”. Le texte proposait d'interdire l'expulsion de délinquants étrangers déjà condamnés à une peine de prison, lorsqu'ils sont établis en France depuis de nombreuses années ou ont des liens familiaux avec des Français. Le député M. Etienne Pinte a déposé une autre proposition de loi à l'Assemblée nationale visant à aménager la “double peine” sans la supprimer. Ainsi, il exclut l'assouplisse-

¹⁴ Libération, vendredi 25 octobre 2002.

In zijn aanbeveling 1504 van 14 maart 2001 over de niet-uitzetting van langdurig in het land verblijvende migranten toont de Raad van Europa zich voorstander van het verbod om dergelijke migranten uit het land te zetten.

Volgens artikel 3.2 van Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, vormt het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering van deze maatregelen.

II-2: het debat in Frankrijk

In Frankrijk zijn verenigingen voor de verdediging van de rechten van de mens gestart met een campagne tegen de “dubbele bestraffing”.

In haar editie van 28 november 2002 berichtte de krant *Le Monde* dat in 2000 in Frankrijk 6.045 personen dubbel werden gestraft. 2.638 van die dubbele bestraffingen werden ook ten uitvoer gebracht. De verenigingen schatten dat er in de loop van de voorbije twintig jaar zo'n 17.000 personen effectief het land werden uitgezet.

In Frankrijk laait de discussie over de uitzetting van vreemdelingen momenteel bijzonder hoog op. Aan de basis ervan ligt Etienne Pinte (UMP), de van de Yvelines afkomstige volksvertegenwoordiger, die het in oktober 2002 had over een “ontoelaatbare sanctie” en voorstelde de lijst van de tegen uitzetting beschermde personen uit te breiden.

Voor de toenmalige Franse minister van Binnenlandse Zaken, Nicolas Sarkozy, is de opheffing van het principe van de “dubbele bestraffing” geen optie, maar kan deze wel worden ingevuld “volgens de mogelijkheden”¹⁴. Het komt er dus op aan het aantal gevallen waarin de “dubbele bestraffing”, ondanks alles, zou worden toegelaten, sterk te beperken.

De Franse *Assemblée nationale* verwierp op donderdag 28 november 2002 een socialistisch wetsvoorstel dat ertoe strekte de “dubbele bestraffing” te versoepelen. Daarin werd voorgesteld de uitzetting te verbieden van reeds tot een gevangenisstraf veroordeelde buitenlandse delinquenten die al jaren in Frankrijk gevestigd zijn of Franse verwanten hebben. Volksvertegenwoordiger Etienne Pinte diende in de Assemblée nationale een ander wetsvoorstel in, dat ertoe strekt de “dubbele bestraffing” aan te passen zonder ze af te schaffen.

¹⁴ Libération, vrijdag 25 oktober 2002.

ment de cette mesure pour “des infractions relatives aux crimes contre l’humanité, au terrorisme, à l’espionnage et aux atteintes à la défense nationale”.¹⁵

Le gouvernement français a décidé, le 26 novembre 2002, de mettre en place un groupe de travail interministériel (intérieur et justice) qui se réunira tous les quinze jours et auditionnera des avocats, des magistrats et des membres d’associations.

Notons que, contrairement à la Belgique où la décision d’expulser un étranger pour motif d’ordre public ne peut être prise que par le ministre de l’Intérieur, elle peut aussi l’être en France par un juge qui prononcerait une peine d’interdiction de territoire français (ITF).

Les associations de défense des étrangers souhaitent aujourd’hui retirer à l’autorité judiciaire un pouvoir de décision pour le confier (mais dans certaines limites) au seul ministre de l’Intérieur¹⁶.

II-3: le débat en Belgique

Les journaux *Le Soir*¹⁷ et *La Libre Belgique*¹⁸ annonçaient, le 5 novembre 2002, le lancement d’une vaste campagne intitulée “Bannissons la double peine”. Cette campagne se base sur un film de Bertrand Tavernier¹⁹ et elle a pour but de sensibiliser le plus large public à cette mesure, à ce qu’elle signifie réellement pour les personnes qui en sont victimes.

Cette campagne rappelle, dans divers communiqués de presse, que la double peine est concrètement:

– discriminatoire parce qu’elle sanctionne la nationalité; en effet, un belge et un étranger ne subiront pas la même sanction face à un même délit;

Zo sluit hij uit dat de versoepeling van deze maatregel van toepassing zou zijn op “misdrijven die betrekking hebben op misdaden tegen de menselijkheid, terrorisme, spionage en aanslagen op de nationale veiligheid”¹⁵.

De Franse regering besliste op 26 november 2002 een interministeriële werkgroep (binnenlandse zaken en justitie) op te richten, die om de twee weken zal vergaderen en hoorzittingen met advocaten, magistraten en leden van de verenigingen zal organiseren. Die groep zal binnen vier maanden hervormingsvoorstellen formuleren, die vervolgens zullen uitmonden in een eventueel wetsontwerp.

Hier dient te worden opgemerkt dat de beslissing tot uitzetting van een vreemdeling om redenen van openbare orde in België enkel kan worden genomen door de minister van Binnenlandse Zaken. In Frankrijk daarentegen kan ook een rechter een verbod tot het betreden van het Franse grondgebied (ITF) uitspreken.

De verenigingen ter verdediging van de vreemdelingen streven er momenteel naar aan de rechterlijke overheid een deel van haar beslissingsmacht te ontnemen en ze — weliswaar binnen bepaalde perken — onder de exclusieve bevoegdheid van de Franse minister van Binnenlandse Zaken te brengen¹⁶.

II-3: het debat in België

De kranten *Le Soir*¹⁷ en *La Libre Belgique*¹⁸ kondigden op 5 november 2002 het begin aan van een grootscheepse campagne onder de naam “*Une campagne pour bannir la double peine*” (“Schaf de dubbele bestraffing af”). Die campagne is gebaseerd op een film van Bertrand Tavernier¹⁹ en is bedoeld om zoveel mogelijk mensen te sensibiliseren voor de maatregel en zijn concrete gevolgen voor de slachtoffers ervan.

De diverse in het kader van deze campagne verspreide persmededelingen wijzen op de concrete inhoud van de “dubbele bestraffing”. Ze is:

– discriminerend, omdat ze de nationaliteit bestraft. Een Belg en een vreemdeling krijgen immers niet dezelfde straf voor hetzelfde misdrijf.

¹⁵ *Le Monde*, vendredi 29 novembre 2002.

¹⁶ *Le Monde*, jeudi 28 novembre 2002.

¹⁷ *Le Soir*, “Une campagne pour bannir la double peine”, 5 novembre 2002, p. 3.

¹⁸ *La Libre Belgique*, “Expulsés du pays. Mais pour aller où?”, 5 novembre 2002.

¹⁹ “Histoire de vies brisées”.

¹⁵ *Le Monde*, vrijdag 29 november 2002.

¹⁶ *Le Monde*, donderdag 28 november 2002.

¹⁷ *Le Soir*, “Une campagne pour bannir la double peine”, 5 november 2002, blz. 3.

¹⁸ *La Libre Belgique*, “Expulsés du pays. Mais pour aller où?”, 5 november 2002.

¹⁹ “Histoire de vies brisées”.

- inhumaine car elle sépare des époux l'un de l'autre, des parents de leurs enfants, et aboutit à des vies brisées, des familles éclatées;

- injuste parce que, en plus de punir la personne expulsée, elle condamne aussi des enfants à vivre sans leurs parents, des hommes ou femmes sans leur conjoint;

- inefficace car les personnes expulsées, dont les attaches sont en Belgique, reviennent dans le pays qui les a vus grandir et où vivent leur famille et leurs amis; loin de répondre à un objectif de prévention de l'ordre public, la double peine menace donc celui-ci; elle crée une catégorie de sans-droits, condamnés à la clandestinité, pour lesquels aucune réhabilitation ou réinsertion n'est possible;

- injustifiée car elle aborde de manière totalement biaisée le problème de la délinquance étrangère.

III. Adoucissement progressif par voie de circulaire

Depuis sa formulation initiale, l'article 20, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 n'a subi aucune modification. L'article 20, alinéa 1^{er}, n'a pas non plus été modifié, sauf en ce qui concerne la compétence du ministre qui adopte la mesure.

Mais, comme le dit M. Olivier de Schutter, anciennement secrétaire général de la Ligue des droits de l'homme, le sens de ces dispositions s'est transformé en profondeur, puisqu'une nouvelle façon de juger s'est, entre-temps, mise en place²⁰.

Face à cette évolution, et eu égard aux nombreuses critiques concernant la double peine, les ministres de la Justice, le 8 octobre 1990, et de l'Intérieur, en février 1995, ont voulu (par voie de circulaires) limiter le nombre d'expulsions de certains étrangers ayant des attaches en Belgique.

Une troisième circulaire a été adoptée lors du Conseil des ministres du 19 juillet 2002. Elle suspend l'expulsion des étrangers ayant séjourné légalement sur notre territoire au moins 20 ans, des étrangers nés en Belgique ou arrivés avant l'âge de 12 ans et des chefs de famille condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure à 5 ans.

²⁰ DE SCHUTTER, O., *op.cit.*, p. 177.

- onmenselijk, omdat ze zowel echtgenoten als ouders en kinderen scheidt, en aldus levens breekt en gezinnen uiteenhaalt;

- onrechtvaardig, omdat ze niet alleen de uitgezette persoon straft, maar ook de kinderen ertoe veroordeelt te leven zonder hun ouder, en mannen of vrouwen zonder hun partner;

- ondoeltreffend, omdat de uitgezette personen die verwanten hebben in België terugkomen naar het land waar ze zijn opgegroeid en waar hun gezin en vrienden leven. De dubbele bestraffing is dus niet het geschikte middel om de openbare orde te vrijwaren, en vormt in dat verband veeleer een bedreiging. Ze creëert een groep van rechtelozen die ze dwingt in de illegaliteit te leven, en voor wie elke vorm van eerherstel of reclasering uitgesloten is;

- ongerechtvaardigd, omdat ze het vraagstuk van de vreemdelingendelinquentie volledig verkeerd aanpakt.

III. Geleidelijke versoepeling via rondzendbrieven

De oorspronkelijke formulering van artikel 20, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 werd niet gewijzigd. Ook het eerste lid van artikel 20 van deze wet werd enkel gewijzigd wat de bevoegdheid betreft van de minister die de maatregel aanneemt.

Olivier de Schutter, voormalig secretaris-generaal van de *Ligue des droits de l'homme*, wijst er echter op dat de betekenis van die bepalingen een grondige wijziging heeft ondergaan, aangezien men inmiddels op een andere manier tegen het vraagstuk aankijkt²⁰.

Gezien deze ontwikkeling en de aanzienlijke kritiek op de dubbele bestraffing, hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken respectievelijk op 8 oktober 1990 en in februari 1995 getracht het aantal uitzettingen van sommige vreemdelingen met verwanten in België te beperken aan de hand van rondzendbrieven.

Een derde rondzendbrief werd op de Ministerraad van 19 juli 2002 aangenomen. Daarin wordt voorzien in de opschorting van de uitzetting van vreemdelingen die minstens twintig jaar wettelijk op ons grondgebied hebben verbleven, van vreemdelingen die in België zijn geboren of er zijn aangekomen voor de leeftijd van 12 jaar en van gezinshoofden die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van minder dan vijf jaar.

²⁰ DE SCHUTTER, O., *op.cit.*, blz. 177.

Cette circulaire d'adoucissement de la politique d'expulsion a finalement été transposée dans la loi du 15 décembre 1980, par une loi du 25 mai 2005.

Si l'on peut se réjouir que la situation soit un peu moins floue et que soit créé un véritable droit à ne pas être expulsé, cette modification législative n'est pas encore suffisante.

IV. La recherche d'un équilibre

La double peine commence à prendre la place qu'elle mérite, depuis longtemps, au cœur du débat public. Les arguments contre la double peine sont nombreux.

Il est nécessaire d'engager une réflexion sur les motifs d'ordre public qui permettent d'expulser un étranger plutôt que de se diriger vers des correctifs opérés sur un principe qu'on ne veut pas remettre en cause.

Il est important de réviser les articles 20 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 qui n'ont jamais été modifiés, de dire le droit que l'on applique afin que nul ne l'ignore et que chacun puisse s'en prévaloir.

Dès lors, forte de ce constat, la présente proposition de loi vise à modifier le chapitre VI de la loi du 15 décembre 1980 précitée.

Elle a pour objectif de limiter au maximum les mesures d'expulsions et de renvois d'étrangers, sans recourir à des instruments tels que les circulaires. Ces protections s'avérant insuffisantes, il est nécessaire de les renforcer par voie législative. En outre, elle conditionne ces mesures à des critères clairement définis, abandonnant ainsi toute référence à la notion floue d'"ordre public".

En définitive, le renvoi ou l'expulsion d'un étranger ne devient possible que sur base de critères objectifs: la condamnation de l'étranger ayant commis un délit ou un crime contre la sûreté de l'État, visés au Titre premier du livre II du Code pénal (crimes et délits contre la sûreté de l'État), une infraction visée dans la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, une infraction visée par la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme ou une infraction visée à l'article 11 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains.

Die circulaire ter versoepeling van het uitzettingsbeleid heeft uiteindelijk via een wet dd. 25 mei 2005 een plaats gekregen in de wet van 15 december 1980.

Hoewel het verheugend is dat de toestand ietwat minder vaag is en dat een reëel recht op niet-uitzetting wordt ingesteld, volstaat die wetswijziging vooralsnog niet.

IV. Op zoek naar een evenwicht

De "dubbele bestraffing" krijgt stilaan de reeds lang verdiende publiekelijke belangstelling. Tegen de "dubbele bestraffing" kunnen tal van argumenten worden aangevoerd.

We moeten nadenken over de motieven van openbare orde die aan de basis liggen van de uitzetting van een vreemdeling, liever dan onze toevlucht te nemen tot de versoepeling van een beginsel waaraan we niet willen raken.

Het is van belang dat de nooit gewijzigde artikelen 20 en volgende van de wet van 15 december 1980 worden herzien, duidelijk te zeggen welk recht men toepast opdat niemand er onkundig van zij en iedereen er baat bij kan hebben.

Het is bijgevolg op grond van deze vaststelling dat dit wetsvoorstel ertoe strekt hoofdstuk VI van voornoemde wet van 15 december 1980 te wijzigen.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de maatregelen van uitzetting en terugwijzing van vreemdelingen zoveel mogelijk te beperken zonder gebruik te maken van middelen zoals rondzendbrieven. Aangezien die beschermingen ontoereikend zijn, moeten ze via wetgevende weg worden versterkt. Bovendien onderwerpt het wetsvoorstel die maatregelen aan duidelijk omschreven criteria en wordt aldus elke verwijzing naar het vage begrip "openbare orde" achterwege gelaten.

Ten slotte kan een vreemdeling alleen op grond van objectieve criteria worden uitgezet of teruggewezen: de veroordeling van een vreemdeling die een misdaad of een wanbedrijf heeft gepleegd tegen de veiligheid van de Staat, bedoeld in titel I van boek II van het Strafwetboek, een "inbreuk" bedoeld in de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, een strafbaar feit bedoeld in het Europees Verdrag van 27 januari 1977 tot bestrijding van terrorisme of een misdrijf bedoeld in artikel 11 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie.

Les crimes et délits contre la sûreté de l'État comprennent, tout d'abord, les attentats et complots contre le Roi, la famille royale ou la forme du gouvernement (chapitre I), ensuite les crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'État (chapitre II) et enfin les crimes et délits contre la sûreté intérieure de l'État (chapitre III).

La loi du 16 juin 1993 vise et définit le crime de génocide, le crime contre l'humanité et les crimes de droit international constituant des infractions portant atteinte, par action ou omission, aux personnes et aux biens protégés par les Conventions signées à Genève le 12 août 1949 et approuvées par la loi du 3 septembre 1952 et par les Protocoles I et II additionnels à ces Conventions, adoptés à Genève le 8 juin 1977 et approuvés par la loi du 16 avril 1986²¹.

Les infractions visées dans la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme comprennent, entre autres, la capture illicite d'aéronefs, les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, la prise d'otage, l'utilisation de bombes, grenades, fusées, lettres ou colis piégés.

La traite des êtres humains s'entend dans l'article 11 de la loi du 13 avril 1995 des infractions visées à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et des articles 379, 380 et 433quinquies à 433octies du Code pénal relatifs à la corruption de la jeunesse et la prostitution.

La présente proposition de loi élimine donc la notion d'"ordre public" du chapitre VI de la loi du 15 décembre 1980 en limitant les expulsions et renvois à des cas bien définis au sein du Code pénal, de la loi du 16 juin 1993, de la Convention européenne de 1977 ou de la loi du 13 avril 1995.

²¹ Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949. Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949. Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949. Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977.

De misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat behelzen in eerste instantie de aanslag op en samenspanning tegen de Koning, de koninklijke familie en de regeringsvorm (hoofdstuk I), vervolgens de misdaden en wanbedrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat (hoofdstuk II) en ten slotte de misdaden tegen de inwendige veiligheid van de Staat (hoofdstuk III).

De wet van 16 juni 1993 doelt op en definieert de misdaad van genocide, de misdaad tegen de mensheid en de internationaalrechtelijke misdaden die ernstige misdrijven zijn welke door handelingen of nalatigheden schade toebrengen aan personen en goederen die beschermd zijn door de Verdragen, ondertekend te Genève op 12 augustus 1949 en goedgekeurd bij de wet van 3 september 1952, en door het Eerste en het Tweede Aanvullend Protocol bij die Verdragen, aangenomen te Genève op 8 juni 1977 en goedgekeurd bij de wet van 16 april 1986²¹.

De strafbare feiten bedoeld in het Europees Verdrag van 27 januari 1977 tot bestrijding van terrorisme behelzen onder andere het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, de wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, de gijzeling en de gebruikmaking van bommen, (hand-)granaten, raketten, bombrieven of -pakjes.

In artikel 11 van de wet van 13 april 1995 wordt met mensenhandel bedoeld de misdrijven omschreven in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de misdrijven omschreven in de artikelen 379, 380 en 433quinquies tot en met 433octies, van het Strafwetboek met betrekking tot het bederf van de jeugd en de prostitutie.

Dit wetsvoorstel haalt dus het begrip "openbare orde" uit hoofdstuk IV van de wet van 15 december 1980 doordat het de uitzettingen en terugwijzingen beperkt tot gevallen die duidelijk bepaald zijn in het Strafwetboek, de wet van 16 juni 1993, het Europees Verdrag van 1977 of de wet van 13 april 1995.

²¹ Verdrag (I) van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, 12 augustus 1949. Verdrag (II) van Genève betreffende de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee, 12 augustus 1949. Verdrag (III) van Genève betreffende de behandeling van krijgsgevangenen, 12 augustus 1949. Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I), 8 juni 1977. Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Protocol II), 8 juni 1977.

Ce faisant, la présente proposition va plus loin que les propositions de loi déjà déposées ou de directives européennes, étant donné qu'elle n'exige plus d'attaches entre l'étranger et la Belgique.

Elle supprime, en outre, le verrou arbitraire de l'atteinte (grave) à l'ordre public, en ne permettant plus d'expulsion ou de renvoi que pour des infractions bien définies.

La subsistance de certaines expulsions se justifie afin de trouver le juste équilibre entre la sûreté d'un État de droit et les droits des étrangers. Il nous semble souhaitable d'en permettre le prononcé en cas d'atteintes graves aux intérêts fondamentaux de la Nation, telles que le terrorisme. De telles infractions laissent penser que l'auteur de celles-ci n'a pas un désir profond de vivre et de s'intégrer dans le Royaume et qu'il n'en respecte pas les valeurs et libertés.

De surcroît, ces cas sont justifiés au regard des Conventions et textes européens applicables en la matière.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ne tolère d'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) que si cette dernière est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique dans la poursuite d'un but légitime. Le droit à une vie privée et familiale n'est pas absolu. Sous certaines conditions, la Convention autorise l'État à s'ingérer dans l'exercice de ce droit. Ainsi, les États ont la faculté d'expulser les délinquants non-nationaux.

La recommandation 1504 du Conseil de l'Europe du 14 mars 2001 sur la non-expulsion des immigrés de longue durée permet l'expulsion des immigrés de longue durée pour des infractions particulièrement graves touchant à la sûreté de l'État. En effet, elle précise en son point 10: *"L'Assemblée considère qu'une expulsion ne peut s'appliquer que dans des cas tout à fait exceptionnels et quand il est prouvé, dans le respect de la présomption d'innocence, que la personne concernée représente un danger réel pour l'État."*

Olivier MAINGAIN (MR)
Damien THIÉRY (MR)

Daardoor gaat het voorstel verder dan de ingediende wetsvoorstellen of de voorstellen voor een Europese richtlijn aangezien het niet langer vereist dat de vreemdeling een band heeft met België.

Voorts schaft het de willekeurige grond van de (ernstige) schending van de openbare orde af door nog slechts terugwijzingen en uitzettingen wegens welbepaalde overtredingen toe te staan.

De handhaving van bepaalde uitzettingen is gerechtvaardigd ter wille van een juist evenwicht tussen de veiligheid van een rechtsstaat en de rechten van de vreemdelingen. Het lijkt ons wenselijk dat uitzettingen kunnen worden uitgesproken in geval van ernstige schendingen van de fundamentele belangen van de Natie, zoals terrorisme. Dergelijke strafbare feiten doen vermoeden dat de dader geen diepgeworteld verlangen heeft om in België te wonen en zich in te burgeren en dat hij de waarden en vrijheden van ons land niet in acht neemt.

Bovendien zijn die gevallen gerechtvaardigd ten aanzien van de Europese Verdragen en teksten.

Naar luid van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 8) is geen inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven toegestaan dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in de nastreving van een rechtmatig doel. Het recht op een privéleven en een gezinsleven is niet absoluut. Het Verdrag staat de Staat onder bepaalde voorwaarden toe zich in de uitoefening van dat recht te mengen. Zo kunnen de Staten delinquenten die geen ingezetenen zijn, uitwijzen.

Krachtens aanbeveling 1504 van de Raad van Europa van 14 maart 2001 over de niet-uitwijzing van de migranten van lange duur is de uitwijzing van die migranten toegestaan wegens bijzonder zware strafbare feiten die betrekking hebben op de veiligheid van de Staat. Artikel 10 van die aanbeveling luidt immers: *"L'Assemblée considère qu'une expulsion ne peut s'appliquer que dans des cas tout à fait exceptionnels et quand il est prouvé, dans le respect de la présomption d'innocence, que la personne concernée représente un danger réel pour l'État."*

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

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

Art. 2

À l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2007, sont apportées les modifications suivantes:

1. l'alinéa 1^{er} est remplacé par les deux alinéas suivants:

“Sous préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international et à l'article 21, le ministre peut renvoyer l'étranger qui n'est pas établi dans le Royaume:

1) lorsqu'il a commis:

– soit un crime ou un délit contre la sûreté de l'État, tels que visés au Titre premier du Livre II du Code pénal;

– soit une infraction visée dans la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire;

– soit une infraction visée dans la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, faite à Strasbourg, approuvée par la loi du 2 septembre 1985;

– soit une infraction prévue à l'article 11 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile;

2) lorsqu'il n'a pas respecté les conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi.

Dans les cas où, en vertu d'un traité international, une mesure visée à l'alinéa précédent ne peut être prise qu'après que l'étranger ait été entendu, le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les autres cas dans lesquels le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers.”;

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 20 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, laatst gewijzigd bij de wet van 25 april 2007, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. het eerste lid wordt vervangen door de volgende twee leden:

“Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag en in artikel 21, kan de minister de vreemdeling die niet in het Rijk gevestigd is, terugwijzen

1) wanneer hij een van de volgende strafbare feiten heeft gepleegd:

– een misdaad of een wanbedrijf tegen de veiligheid van de Staat bedoeld in titel I van boek II van het Strafwetboek;

– een “inbreuk” bedoeld in de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht;

– een strafbaar feit bedoeld in het Europees Verdrag van 27 januari 1977 tot bestrijding van terrorisme;

– een misdrijf bedoeld in artikel 11 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie;

2) indien hij de wettelijk aan zijn verblijf gestelde voorwaarden niet heeft nageleefd.

In de gevallen waarin krachtens een internationaal verdrag een in het vorige lid bedoelde maatregel slechts mag worden genomen nadat de vreemdeling werd gehoord, kan de terugwijzing pas na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen worden bevolen. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de overige gevallen waarin de terugwijzing slechts mag worden bevolen na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.”;

2. à l'alinéa 2, devenant l'alinéa 3 en vertu du présent article, les mots "lorsqu'il a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale" sont remplacés par les mots "lorsqu'il a commis une des infractions prévues à l'alinéa 1^{er}".

Art. 3

À l'article 21 de la même loi, remplacé par la loi du 26 mai 2005, sont apportées les modifications suivantes:

1) le § 2 est abrogé;

2) au § 3, les mots "à l'ordre public ou à la sécurité nationale" sont remplacés par les mots "à la sûreté de l'État".

Art. 4

À l'article 22, alinéa 1^{er}, de la même loi, modifié par la loi du 15 juillet 1996, les mots "porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale" sont remplacés par les mots "commis une des infractions visées à l'article 20, alinéa 1^{er}".

Art. 5

À l'article 25 de la même loi, modifié par la loi du 15 juillet 1996, du 29 avril 1999 et du 6 mai 2009, sont apportées les modifications suivantes:

1) à l'alinéa 3, les mots "de l'ordre public ou la sécurité nationale" sont remplacés par les mots "de la sûreté de l'État";

2) à l'alinéa 7, les mots "de l'ordre public ou la sécurité nationale" sont remplacés par les mots "de la sûreté de l'État".

25 août 2010

Olivier MAINGAIN (MR)
Damien THIÉRY (MR)

2. in het tweede lid, dat krachtens dit artikel het derde lid wordt, worden de woorden "wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig heeft geschaad" vervangen door de woorden "wanneer hij een van de in artikel 20, eerste lid, bedoelde misdrijven heeft gepleegd".

Art. 3

In artikel 21 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 26 mei 2005, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1) paragraaf 2 wordt opgeheven;

2) in § 3 worden de woorden "de openbare orde of de veiligheid van het land" vervangen door de woorden "de veiligheid van de Staat".

Art. 4

In artikel 22, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996, worden de woorden "de openbare orde of de veiligheid van het land" vervangen door de woorden "een van de in artikel 20, eerste lid, bedoelde misdrijven heeft gepleegd".

Art. 5

In artikel 25 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 15 juli 1996, 29 april 1999 en 6 mei 2009, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1) in het derde lid worden de woorden "de openbare orde of de veiligheid van het land" vervangen door de woorden "de veiligheid van de Staat".

2) in het zevende lid worden de woorden "de openbare orde of de nationale veiligheid" vervangen door de woorden "de veiligheid van de Staat".

25 augustus 2010

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

Art. 20. Sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international et à l'article 21, le ministre peut renvoyer l'étranger qui n'est pas établi dans le Royaume lorsqu'il a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou n'a pas respecté les conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi. Dans les cas où en vertu d'un traité international une telle mesure ne peut être prise qu'après que l'étranger ait été entendu, le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers. Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les autres cas dans lesquels le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers.

Sans préjudice de l'article 21, §§ 1^{er} et 2, l'étranger établi ou bénéficiant du statut de résident de longue durée, dans le Royaume peut, lorsqu'il a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, être expulsé par le Roi, après avis de la Commission consultative des étrangers. L'arrêté d'expulsion doit être délibéré en Conseil des ministres si la mesure est fondée sur l'activité politique de cet étranger.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

Art. 20. Sous préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international et à l'article 21, le ministre peut renvoyer l'étranger qui n'est pas établi dans le Royaume:

1) lorsqu'il a commis:

- soit un crime ou un délit contre la sûreté de l'État, tels que visés au titre premier du livre II du Code pénal;**
- soit une infraction visée dans la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves de droit international humanitaire;**
- soit une infraction visée dans la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, faite à Strasbourg, approuvée par la loi du 2 septembre 1985;**
- soit une infraction prévue à l'article 11 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile;**

2) lorsqu'il n'a pas respecté les conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi.

Dans les cas où en vertu d'un traité international une mesure visée à l'alinéa précédent ne peut être prise qu'après que l'étranger ait été entendu, le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les autres cas dans lesquels le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers.

Sans préjudice de l'article 21, §§ 1^{er} et 2, l'étranger établi ou bénéficiant du statut de résident de longue durée, dans le Royaume peut, **lorsqu'il a commis une des infractions prévues à l'alinéa 1^{er}**, ou à la sécurité nationale, être expulsé par le Roi, après avis de la Commission consultative des étrangers. L'arrêté d'expulsion doit être délibéré en Conseil des ministres si la mesure est fondée sur l'activité politique de cet étranger.

BASISTEKST

Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

Art. 20. Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag en in artikel 21 kan de Minister de vreemdeling, die niet in het Rijk gevestigd is, terugwijzen wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad of de aan zijn verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld niet heeft nageleefd. In de gevallen waarbij krachtens een internationaal verdrag een dergelijke maatregel slechts mag genomen worden nadat de vreemdeling gehoord werd, mag de terugwijzing slechts bevolen worden na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen. 4[De Koning bepaalt de overige gevallen waarin de terugwijzing slechts bevolen mag worden na advies van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen bij een in de Ministerraad overlegd besluit.

Onverminderd artikel 21, §§ 1 en 2, kan de in het Rijk gevestigde vreemdeling of de vreemdeling die de status van langdurig ingezetene geniet, wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig heeft geschaad, door de Koning uitgezet worden na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen. Indien de maatregel gegrond is op de politieke activiteit van deze vreemdeling, moet over het uitzettingsbesluit in de Ministerraad beraadslaagd worden.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

Art. 20. Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag en in artikel 21, kan de minister de vreemdeling die niet in het Rijk gevestigd is, terugwijzen

1) wanneer hij een van de volgende strafbare feiten heeft gepleegd:

– **een misdaad of een wanbedrijf tegen de veiligheid van de Staat bedoeld in titel I van boek II van het Strafwetboek;**

– **een “inbreuk” bedoeld in de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestrafing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht;**

– **een strafbaar feit bedoeld in het Europees Verdrag van 27 januari 1977 tot bestrijding van terrorisme;**

– **een misdrijf bedoeld in artikel 11 van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie;**

2) indien hij de wettelijk aan zijn verblijf gestelde voorwaarden niet heeft nageleefd.

In de gevallen waarin krachtens een internationaal verdrag een in het vorige lid bedoelde maatregel slechts mag worden genomen nadat de vreemdeling werd gehoord, kan de terugwijzing pas na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen worden bevolen. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de overige gevallen waarin de terugwijzing slechts mag worden bevolen na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.

Onverminderd artikel 21, §§ 1 en 2, kan de in het Rijk gevestigde vreemdeling of de vreemdeling die de status van langdurig ingezetene geniet, **wanneer hij een van de in artikel 20, eerste lid, bedoelde misdrijven heeft gepleegd**, door de Koning uitgezet worden na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen. Indien de maatregel gegrond is op de politieke activiteit van deze vreemdeling, moet over het uitzettingsbesluit in de Ministerraad beraadslaagd worden.

Les arrêtés de renvoi et d'expulsion doivent être fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger. Il ne peut lui être fait grief de l'usage conforme à la loi qu'il a fait de la liberté de manifester ses opinions ou de celle de réunion pacifique ou d'association.

Art. 25. Le délai dans lequel l'étranger renvoyé ou expulsé doit quitter le territoire ne peut être inférieur à quinze jours pour l'étranger admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume, et à un mois pour l'étranger établi dans le Royaume.

Si des circonstances graves le requièrent, ce délai peut être abrégé par le ministre, sans qu'il puisse être réduit à moins de huit jours.

Dans des circonstances exceptionnellement graves, le ministre, s'il l'estime nécessaire pour la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale, peut faire ramener à la frontière l'étranger renvoyé ou expulsé.

À cet effet, l'étranger est mis à la disposition du gouvernement pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure, sans que cette mise à la disposition puisse dépasser la durée de deux mois, augmentée éventuellement de la durée de l'examen du recours en annulation visé à l'article 39/79, § 1^{er}, alinéa 2, 4°. Le Ministre ou son délégué, peut toutefois prolonger cette détention par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut être prise que par le Ministre.

Après cinq mois de détention, l'étranger doit être mis en liberté.

Dans les cas où la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, la mise à disposition de l'étranger peut être prolongée chaque fois d'un mois, après l'expiration du délai visé à l'alinéa précédent, sans toutefois que la durée totale de la mise à disposition puisse de ce fait dépasser huit mois.

Les arrêtés de renvoi et d'expulsion doivent être fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger. Il ne peut lui être fait grief de l'usage conforme à la loi qu'il a fait de la liberté de manifester ses opinions ou de celle de réunion pacifique ou d'association.

Art. 25. Le délai dans lequel l'étranger renvoyé ou expulsé doit quitter le territoire ne peut être inférieur à quinze jours pour l'étranger admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume, et à un mois pour l'étranger établi dans le Royaume.

Si des circonstances graves le requièrent, ce délai peut être abrégé par le 3[ministre]3, sans qu'il puisse être réduit à moins de huit jours.

Dans des circonstances exceptionnellement graves, le ministre, s'il l'estime nécessaire pour la sauvegarde **de la sûreté de l'État**, peut faire ramener à la frontière l'étranger renvoyé ou expulsé.

À cet effet, l'étranger est mis à la disposition du gouvernement pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure, sans que cette mise à la disposition puisse dépasser la durée de deux mois, augmentée éventuellement de la durée de l'examen du recours en annulation visé à l'article 39/79, § 1^{er}, alinéa 2, 4°. Le Ministre ou son délégué, peut toutefois prolonger cette détention par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut être prise que par le Ministre.

Après cinq mois de détention, l'étranger doit être mis en liberté.

Dans les cas où la sauvegarde de **la sûreté de l'État** l'exige, la mise à disposition de l'étranger peut être prolongée chaque fois d'un mois, après l'expiration du délai visé à l'alinéa précédent, sans toutefois que la durée totale de la mise à disposition puisse de ce fait dépasser huit mois.

De terugwijzings- en de uitzettingsbesluiten moeten uitsluitend gegrond zijn op het persoonlijk gedrag van de vreemdeling. Hem mag geen verwijt gemaakt worden van het gebruik dat hij overeenkomstig de wet gemaakt heeft van de vrijheid van meningsuiting of van deze van vreedzame vergadering of van vereniging.

Art. 25. De termijn binnen welke de teruggewezen of de uitgezette vreemdeling het grondgebied moet verlaten mag niet minder bedragen dan vijftien dagen voor de vreemdeling die toegelaten of gemachtigd werd tot verblijf in het Rijk, en dan één maand voor de vreemdeling die in het Rijk gevestigd is.

Indien ernstige omstandigheden het vereisen, mag die termijn door de Minister verkort worden, zonder dat hij tot minder dan acht dagen mag teruggebracht worden.

In uitzonderlijk ernstige omstandigheden kan de Minister, indien hij zulks nodig acht voor de bescherming van de openbare orde of de veiligheid van het land, de teruggewezen of de uitgezette vreemdeling naar de grens doen terugleiden.

De vreemdeling wordt te dien einde ter beschikking van de regering gesteld voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, zonder dat de duur van de terbeschikkingstelling twee maanden te boven mag gaan, eventueel vermeerderd met de duur van het onderzoek van het bedoelde annulatieberoep in artikel 39/79, § 1, tweede lid, 4°. De Minister of zijn gemachtigde kan echter deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging, kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de Minister genomen worden.

Na vijf maanden te zijn opgesloten, moet de vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de ter beschikking stelling van de vreemdeling, na het verstrijken van de termijn bedoeld in vorig lid, telkens verlengd worden met één maand, zonder dat de totale duur van de ter beschikking stelling daardoor evenwel meer dan acht maanden mag bedragen.

De terugwijzings- en de uitzettingsbesluiten moeten uitsluitend gegrond zijn op het persoonlijk gedrag van de vreemdeling. Hem mag geen verwijt gemaakt worden van het gebruik dat hij overeenkomstig de wet gemaakt heeft van de vrijheid van meningsuiting of van deze van vreedzame vergadering of van vereniging.

Art. 25. De termijn binnen welke de teruggewezen of de uitgezette vreemdeling het grondgebied moet verlaten mag niet minder bedragen dan vijftien dagen voor de vreemdeling die toegelaten of gemachtigd werd tot verblijf in het Rijk, en dan één maand voor de vreemdeling die in het Rijk gevestigd is.

Indien ernstige omstandigheden het vereisen, mag die termijn door de Minister verkort worden, zonder dat hij tot minder dan acht dagen mag teruggebracht worden.

In uitzonderlijk ernstige omstandigheden kan de Minister, indien hij zulks nodig acht voor de bescherming van **de veiligheid van de Staat**, de teruggewezen of de uitgezette vreemdeling naar de grens doen terugleiden.

De vreemdeling wordt te dien einde ter beschikking van de regering gesteld voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, zonder dat de duur van de terbeschikkingstelling twee maanden te boven mag gaan, eventueel vermeerderd met de duur van het onderzoek van het bedoelde annulatieberoep in artikel 39/79, § 1, tweede lid, 4°. De Minister of zijn gemachtigde kan echter deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging, kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de Minister genomen worden.

Na vijf maanden te zijn opgesloten, moet de vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van **de veiligheid van de Staat**, kan de ter beschikking stelling van de vreemdeling, na het verstrijken van de termijn bedoeld in vorig lid, telkens verlengd worden met één maand, zonder dat de totale duur van de ter beschikking stelling daardoor evenwel meer dan acht maanden mag bedragen.