

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

19 MARS 1992

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 18bis
de la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement
et l'éloignement des
étrangers**

(Déposée par M. Duquesne)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 18bis fut introduit en 1984, sur proposition des libéraux, dans la loi du 15 décembre 1980 afin d'éviter la formation de ghettos qui réduiraient à néant les effets de toute politique d'intégration.

Le regroupement des étrangers dans des quartiers déjà dégradés et insalubres est en effet l'obstacle majeur à une réelle insertion dans la société belge. Par ailleurs, la surpopulation, l'absence de moyens de subsistance, la multiplication des personnes en situation illégale entraînent la création de foyers de délinquance et de pauvreté.

Cette concentration de population étrangère détermine, par ailleurs, un phénomène de rejet de la part des Belges qui continuent à habiter les nouveaux ghettos et de ceux qui habitent les quartiers environnants.

Et aujourd'hui, le Commissaire royal à l'immigration lui-même attire l'attention sur le fait que « la

(*) Première session de la législature n° 48.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

19 MAART 1992

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 18bis
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 heer Duquesne)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 18bis werd op voorstel van de liberalen in 1984 ingevoegd in de wet van 15 december 1980 met als doel gettovorming te voorkomen, omdat ieder integratiebeleid op die manier onmogelijk wordt gemaakt.

Dat vreemdelingen bijeen gaan wonen in vervalen en eigenlijk al onbewoonbare wijken vormt immers de belangrijkste hinderpaal voor een daadwerkelijke integratie in de Belgische samenleving. De overbevolking, het gebrek aan bestaansmiddelen en de aanwezigheid van steeds meer illegalen zijn trouwens de voedingsbodem voor ware haarden van criminaliteit en verpaupering.

De concentratie van allochtonen is ook de reden waarom de Belgen die in de nieuwe getto's blijven of in de omliggende wijken wonen, de aanwezige vreemdelingen afwijzen.

Zelfs de Koninklijk Commissaris voor het Migrantenbeleid heeft er nu de aandacht op gevestigd dat in

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

cohabitation de Belges et d'immigrés dans ces quartiers (à forte concentration) conduit *de facto* à des tensions et à des conflits plus qu'il n'est souhaitable et que, dans certains cas, la situation a pris des tournures de crispation définitive » (rapport mai 1990).

Pour les finances communales, la concentration d'une population marquée par une forte proportion de sans-emploi, un faible niveau d'instruction et une pauvreté relative implique d'une part des dépenses d'aide sociale croissantes et d'autre part une chute des recettes fiscales. Les possibilités budgétaires des communes se réduisent ainsi au-delà de la limite du supportable et leur financement se transforme rapidement en tonneau des Danaïdes.

L'article 6 de la loi de 1984 insérant l'article 18*bis* dans la loi du 15 décembre 1980 prévoyait notamment la possibilité pour le Roi, sur proposition du Ministre de la Justice par arrêté délibéré en Conseil des ministres, d'interdire par voie de dispositions générales et pour une période déterminée à certaines catégories d'étrangers de séjourner ou de s'installer dans certaines communes.

Le mécanisme dudit article était le suivant : le Ministre de la Justice ne pouvait introduire ladite proposition qu'après avoir recueilli à son initiative un avis conforme et motivé émanant du conseil communal intéressé statuant à la majorité des deux tiers et l'avis motivé du gouverneur de la province.

L'article 18*bis* a donc été adopté afin de freiner les phénomènes de concentration nocifs à l'intégration et à l'état financier de certaines communes et d'éviter également de provoquer des conflits (Doc., Chambre, 1983-1984, n° 756/21, p. 64).

Les communes de Forest, Saint-Josse-Ten-Noode, Schaerbeek, Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles ainsi que Liège ont bénéficié de l'application de l'article 18*bis*.

Ce mécanisme, d'une part, a fait preuve de son utilité en permettant d'éviter le regroupement de populations étrangères dans certains quartiers; il a même été reconduit par une majorité qui lui était hostile en 1984. D'autre part, il a montré son insuffisance, car l'initiative de la mesure d'interdiction appartient uniquement au Ministre de la Justice. Cette disposition est foncièrement injuste et ôte aux premiers concernés, les habitants de la commune, le droit de regard sur une matière qui les intéresse au premier chef dans leur vie quotidienne.

J'avais déposé une proposition destinée à améliorer le mécanisme de l'article 18*bis* en permettant d'éviter la création de situations figées correspondant à un état donné à un moment donné (Doc. Sénat n° 1372-1, 1990-1991).

die concentratiewijken waar Belgen en migranten samenleven, *de facto* meer spanningen en conflicten ontstaan dan wenselijk is. In sommige gevallen is de verstandhouding zelfs definitief zoek (vgl. verslag van mei 1990).

Voor de gemeentefinanciën betekent de aanwezigheid van een zeer talrijke, relatief arme en laaggeschoolde bevolkingsgroep, die bovendien veel werklozen telt, een verhoging van de uitgaven voor sociale bijstand en tegelijkertijd ook een daling van de inkomsten uit belastingen. Dit heeft voor de begroting van die gemeenten ondraaglijke beperkingen tot gevolg en de financiering ervan wordt al snel een bodemloze put.

Artikel 6 van de wet van 1984, waarbij in de wet van 15 december 1980 een artikel 18*bis* wordt ingevoegd, bepaalt met name dat de Koning, op voorstel van de Minister van Justitie, bij een in Ministerraad overlegd besluit, via een algemene voorziening en voor een bepaalde periode, aan sommige categorieën vreemdelingen verbod kan opleggen om in bepaalde gemeenten te verblijven of er zich te vestigen.

Door dit artikel werd de volgende regeling ingevoerd : de Minister van Justitie kan een dergelijk voorstel pas doen na op zijn initiatief een eensluidend en met redenen omkleed advies te hebben ingewonnen, uitgaande van de betrokken gemeenteraad, die daarover bij een tweederde meerderheid heeft beslist, alsmede het met redenen omklede advies van de provinciegouverneur.

Artikel 18*bis* werd dus goedgekeurd « teneinde de voor de integratie en voor de financiële toestand van sommige gemeenten schadelijke concentraties af te remmen en conflicten te voorkomen » (Stuk Kamer, n° 756/21, 1983-1984, blz. 64).

De gemeenten Vorst, Sint-Joost-ten-Node, Schaerbeek, Anderlecht, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Gillis en Luik kwamen voor de toepassing van artikel 18*bis* in aanmerking.

Het nut van die regeling is gebleken doordat concentratie van vreemdelingen in bepaalde wijken kon worden voorkomen; diezelfde regeling werd trouwens verlengd door een meerderheid die er destijds, in 1984, geen voorstander van was. Ze vertoont echter ook bepaalde gebreken, want alleen de Minister van Justitie kan het initiatief nemen tot het uitvoeren van een verbodsmaatregel. Die bepaling is fundamenteel onrechtvaardig en ontzegt degenen die er het dichtst bij betrokken zijn — de inwoners van de gemeente — elk recht van inspraak in een aangelegenheid die heel veel invloed op hun dagelijkse leven heeft.

Onlangs heb ik een voorstel ingediend dat ertoe strekt de regeling van artikel 18*bis* te verbeteren en zo te voorkomen dat een toestand die gold in welbepaalde omstandigheden en op een welbepaald moment, tot een algemene en onveranderlijke regel wordt verheven (Stuk Senaat n° 1372-1, 1990-1991).

La proposition donnait en effet l'initiative au Ministre de la Justice et au conseil communal par une décision prise à la majorité du conseil communal.

Nous devons aller plus loin.

Au moment où la majorité actuelle semble enfin accepter l'idée d'un référendum au niveau communal dans un cadre participatif, il est regrettable que le Ministre de l'Intérieur ait oublié dans son projet, d'ailleurs toujours à l'état d'étude, la possibilité d'introduire une consultation populaire dans le cas de la mise en oeuvre de l'article 18*bis*.

En effet, beaucoup d'hommes politiques parlent et discutent sans cesse au nom de la population, mais sont moins pressés de prendre en toute clarté son avis et à en tenir compte alors qu'ils en revendiquent bien haut la représentativité légitime.

Les libéraux ont toujours été favorables à la consultation populaire et ont déposé de nombreuses propositions à ce sujet (proposition Michel et Petitjean, Doc. Chambre, n° 300/1, 1985-1986; Henrion et Simonet, Doc. Sénat, n° 116/1, S.E. 1988; proposition Hasquin, Doc. Sénat n° 599, S.E. 1988-1989; proposition Gol, Ducarme, Verhofstadt, Kubla, Doc. Chambre, n° 10/137-642/1, 1988-1989; proposition Klein et Damseaux, Doc. Chambre, n° 757, 1988-1989).

Il y a des domaines où l'utilité de la consultation populaire serait évidente. C'est certainement le cas en matière d'inscription d'étrangers.

Il importe donc de rendre aux habitants de la commune, la faculté d'exprimer leur avis dans le cadre d'une consultation populaire.

En effet, pour réussir une politique d'intégration, une collaboration active de tous les Belges est indispensable et cette collaboration ne peut être obtenue par la contrainte du pouvoir central qui imposerait des quotas d'étrangers théoriques sans avoir égard à la volonté de la population, ni à la perception réelle de la situation sur le terrain.

Les refus d'inscription de réfugiés dans certaines communes (Namur, Verviers, Renaix), d'ailleurs moins touchées par l'immigration, montrent les dangers et les limites d'une telle politique.

S'agissant d'une consultation populaire, il est possible, sans modification de la Constitution, de reconnaître à la population le droit d'exprimer de sa propre initiative son avis sur les problèmes qui l'intéressent et de donner au Conseil communal la possibilité de la consulter sur un objet déterminé. Cette procédure ne peut être contestée en droit constitutionnel, dès l'instant où l'on admet que le pouvoir législatif peut décider ce qui n'est pas expressément ou implicitement interdit par la Constitution (*cf.* Jacques Velu, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 286).

Krachtens dit voorstel kunnen immers zowel de Minister van Justitie als de gemeenteraad op grond van een bij gewone meerderheid genomen besluit voornoemd initiatief nemen.

Doch wij moeten nog verder gaan.

Nu de huidige meerderheid eindelijk gewonnen lijkt voor de idee van een referendum op gemeenteniveau, met uitspraak van de ingezetenen dus, valt het te betreuren dat de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn ontwerp, dat trouwens nog altijd in de studiefase zit, heeft nagelaten voor de uitvoering van artikel 18*bis* in een mogelijkheid tot volksraadpleging te voorzien.

Veel politici wijzen er voortdurend op dat zij uit naam van het volk spreken, maar lijken veel minder gehaast om datzelfde volk openlijk om advies te vragen en met het advies rekening te houden, terwijl ze heel luid verkondigen dat zij de legitieme vertegenwoordigers van het volk zijn.

De liberalen zijn altijd al voorstander van de volksraadpleging geweest en hebben in die zin tal van voorstellen ingediend (voorstel Michel en Petitjean, Stuk Kamer n° 300/1, 1985-1986; voorstel Henrion en Simonet, Stuk Senaat n° 116-1, B.Z. 1988; voorstel Hasquin, Stuk Senaat n° 599, B.Z. 1988-1989, voorstel Gol, Ducarme, Verhofstadt en Kubla, Stuk Kamer n° 10/137-642-1, 1988-1989; voorstel Klein en Damseaux, Stuk Kamer n° 757, 1988-1989).

Voor een aantal aangelegenheden ligt het nut van een volksraadpleging voor de hand. De inschrijving van vreemdelingen is er een van.

De inwoners van de gemeente moeten de gelegenheid krijgen om in het kader van een volksraadpleging hun mening kenbaar te maken.

Het integratiebeleid heeft immers alleen maar kans om te slagen indien alle Belgen er actief aan meewerken. De centrale overheid kan hen niet tot samenwerking dwingen door theoretische vreemdelingencontingenten op te leggen die geen rekening houden met de wensen van de bevolking, noch met de manier waarop de mensen ter plaatse de toestand ervaren.

De recente weigering van sommige gemeenten zoals Namen, Verviers en Ronse, om vluchtelingen in te schrijven — ook al worden die gemeenten minder met immigratie geconfronteerd — toont duidelijk aan wat de gevaren en de beperkingen van een dergelijk beleid zijn.

Via een volksraadpleging is het mogelijk om zonder grondwetswijziging het volk het recht toe te kennen op eigen initiatief advies uit te brengen over de problemen die het rechtstreeks aanbelangen en de gemeenteraad de gelegenheid te bieden om het volk over een bepaalde aangelegenheid te raadplegen. Uit een grondwettelijk oogpunt kan tegen een dergelijke procedure geen bezwaar bestaan wanneer men uitgaat van het principe dat de wetgevende macht elke beslissing kan nemen die niet uitdrukkelijk of impliciet bij de Grondwet is verboden (*cf.* J. Velu, *Droit public*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 286).

Dès avant 1940, le Centre d'études de l'Etat (CERE) s'était également prononcé en ce sens.

La consultation n'a d'autre portée juridique que celle d'une enquête dont les résultats sont communiqués au pouvoir exécutif.

Les habitants de la commune pourront désormais moyennant une information objective détachée de tout contexte passionnel, prendre l'initiative d'une décision qui les concerne et donner leur avis directement.

Si la population estime que des étrangers peuvent encore être inscrits sans inconvénient, alors elle garantira le succès de l'intégration des immigrants.

Dans le cas contraire et en refusant de respecter les vœux de la population, on renonce inéluctablement à sa collaboration active à tout projet d'intégration. On crée un climat lourd de tensions et débouchant parfois sur des affrontements incontrôlables.

L'initiative du Ministre et celle du conseil communal ne seront plus seules pour enclencher la procédure de l'article 18bis. Une part représentative du corps électoral ainsi que le conseil communal pourront demander l'organisation d'une consultation populaire. Le résultat de la consultation populaire sera transmis, accompagné de l'avis du conseil communal, au Ministre de la Justice.

L'article 18bis est également modifié dans son 1^{er} alinéa pour rétablir le texte de la loi du 28 juin 1984 ne prévoyant comme catégories exclues du champ d'application que les étrangers C.E. et assimilés au sens de l'article 40.

Le troisième alinéa de l'article 18bis est modifié afin de prendre en considération l'introduction de la consultation populaire. Selon la philosophie générale de la proposition, si une consultation populaire s'est déroulée, il importe que le Ministre tienne compte de l'avis exprimé par la population.

S'il s'avère que les habitants de la commune concernée ne voient pas d'obstacle à de nouvelles inscriptions d'étrangers, il n'y a dès lors pas lieu pour le Ministre d'entamer d'office la procédure pour obtenir un arrêté royal d'interdiction d'inscription.

La réflexion et les propositions libérales en matière d'immigration sont avant tout marquées du sceau de l'humanisme. Cependant, pour conserver et faire progresser les valeurs d'humanisme et de tolérance, il faut faire montre de réalisme. La prise en considération de l'avis des personnes immédiatement concernées par les problèmes liés à l'immigration et à l'afflux des réfugiés s'inscrit parfaitement dans la volonté de concilier les impératifs de toute société démocratique.

A. DUQUESNE

Reeds vóór 1940 had ook het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat (SCHS) zich in die zin uitgesproken.

De juridische draagwijdte van een dergelijke raadpleging blijft beperkt tot die van een enquête waarvan de resultaten aan de uitvoerende macht worden meegedeeld.

De inwoners van de gemeente zouden dan voortaan op grond van objectieve informatie, die los van enige emotionele context staat, het initiatief kunnen nemen tot een beslissing die hen onmiddellijk aanbelangt en daarover rechtstreeks hun mening kenbaar maken.

Indien het volk van mening is dat vreemdelingen nog probleemloos kunnen worden ingeschreven, staat het borg voor het succes van de integratie van die migranten.

In het tegenovergestelde geval, wanneer men weigert rekening te houden met de wensen van het volk, betekent dit dat men afziet van zijn actieve medewerking aan welk integratieproject ook. Er wordt dan een gespannen klimaat geschapen dat soms tot confrontaties kan leiden die onmogelijk onder controle kunnen worden gehouden.

Niet alleen de minister en de gemeenteraad zullen dus voortaan de procedure van artikel 18bis in werking kunnen stellen. Naast de gemeenteraad zal ook een representatief deel van het kiezerskorps om een volksraadpleging kunnen verzoeken. Het resultaat van de volksraadpleging zal samen met het advies van de gemeenteraad aan de Minister van Justitie worden overgezonden.

Voorts wordt ook nog het eerste lid van artikel 18bis gewijzigd, waarbij opnieuw de tekst van de wet van 28 juni 1984 wordt hersteld. Die tekst bepaalt dat alleen EG-vreemdelingen en gelijkgestelden in de zin van artikel 40 buiten het toepassingsgebied van de wet vallen.

Het derde lid van artikel 18bis wordt gewijzigd om rekening te houden met de invoering van de volksraadpleging. Overeenkomstig de algemene strekking van het voorstel is het immers van belang dat de minister na een volksraadpleging ook daadwerkelijk rekening houdt met het advies van het volk.

Indien blijkt dat de inwoners van de betrokken gemeente er geen bezwaar tegen hebben dat nieuwe vreemdelingen worden ingeschreven, mag de minister niet ambtshalve de procedure in werking stellen om via een koninklijk besluit verdere inschrijvingen te verbieden.

De liberale standpunten en voorstellen inzake immigratie zijn geïnspireerd door het humanisme. Wie evenwel streeft naar meer humanisme en tolerantie of ijvert voor het behoud van die waarden, moet ook blijk geven van realiteitszin. Rekening houden met de mening van degenen die te maken hebben met de migrantenproblemen en met de vluchtelingenstroom is een houding die perfect aansluit bij het streven naar verzoening van de uiteenlopende eisen die in elke democratische samenleving aanwezig zijn.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 18*bis*, alinéas 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par l'article 6 de la loi du 28 juin 1984, est remplacé par ce qui suit :

« Art. 18*bis*. — Le Roi peut, sur proposition du Ministre de la Justice, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, interdire sous les peines prévues à l'article 75, par voie de disposition générale et pour une période déterminée, aux étrangers autres que les étrangers CE et assimilés au sens de l'article 40, de séjourner ou de s'établir dans certaines communes, s'il estime que l'accroissement de la population étrangère dans ces communes nuit à l'intérêt public.

Pour faire ladite proposition, le Ministre de la Justice doit, soit avoir recueilli à son initiative ou à celle du conseil communal statuant à la majorité simple sur la question de savoir si l'accroissement de la population étrangère dans la commune nuit ou ne nuit pas à l'intérêt public; soit, avoir recueilli le résultat d'une consultation populaire de l'ensemble du corps électoral de la commune organisée suite à une demande de 10 % au moins du corps électoral de la commune ou suite à une décision du conseil communal sur la question de savoir si l'accroissement de la population étrangère dans la commune nuit ou ne nuit pas à l'intérêt public; ledit résultat est transmis au ministre, accompagné de l'avis du conseil communal.

Dans le cas où aucune consultation populaire n'a été organisée, le Ministre de la Justice fait d'office ladite proposition au Roi lorsque dans une commune la population étrangère extérieure à la Communauté européenne atteint le seuil de 15 % de la population totale de la commune. »

5 mars 1992.

A. DUQUESNE

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Artikel 18*bis*, eerste, tweede en derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 28 juni 1984, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 18*bis*. — De Koning kan, op voorstel van de Minister van Justitie, bij een in Ministerraad overlegd besluit, bij een algemene voorziening en voor een bepaalde periode, de vreemdelingen anderen dan EG-vreemdelingen en gelijkgestelden in de zin van artikel 40, verbieden, op straffe bij artikel 75 bepaald, te verblijven of zich te vestigen in bepaalde gemeenten, indien Hij oordeelt dat de aangroei van de vreemde bevolking in deze gemeenten het algemeen belang schaadt.

Om voornoemd voorstel te kunnen doen, moet de Minister van Justitie op zijn initiatief of op initiatief van de betrokken gemeenteraad een eensluidend en met redenen omkleed advies hebben ingewonnen, dat uitgaat van de gemeenteraad, die bij gewone meerderheid heeft beslist over de vraag of de aangroei van de vreemde bevolking in de gemeente het algemeen belang al dan niet schaadt; ofwel moet hij over het resultaat beschikken van een volksraadpleging die onder het voltallige kiezerskorps van de gemeente is gehouden op verzoek van ten minste 10 % van het kiezerskorps van die gemeente of als gevolg van een beslissing van de gemeenteraad, over de vraag of de aangroei van de vreemde bevolking in de gemeente het algemeen belang al dan niet schaadt; dit resultaat wordt, samen met het advies van de gemeenteraad, aan de minister overgezonden.

Indien geen volksraadpleging is gehouden, wordt het voorstel door de Minister van Justitie ambtshalve aan de Koning voorgelegd wanneer in een bepaalde gemeente de vreemde bevolking, die niet afkomstig is uit de Europese Gemeenschap, de grens van 15 % van de totale bevolking van de gemeente bereikt. »

5 maart 1992.