

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

22 FEBRUARI 1993

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**ertoe strekkende artikel 18bis van
de wet van 15 december 1980
betreffende de toegang tot het
grondgebied, het verblijf, de vestiging
en de verwijdering van vreemdelingen
niet meer te verlengen**

**(Ingediend door de heren Simons,
Vande Lanotte, Grimberghs, Vanleenhove,
Mayeur, mevrouw Vogels,
de heren Maingain et Anciaux)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In het tweede verslag van de Koninklijk Commis-
saris voor het Migrantenbeleid heeft deze laatste op
overtuigende wijze aangetoond dat het niet langer
nodig is het beginsel vervat in artikel 18bis van de
wet van 15 december 1980 te behouden en dat de
doeltreffendheid ervan trouwens te wensen overlaat.

Op het stuk van het internationaal recht is kritiek
uitgebracht op die maatregel omdat hij onverenig-
baar is met de internationale verbintenissen die door
België zijn ondertekend en bekrachtigd. De Raad van
State heeft reeds op die onverenigbaarheid gewezen
in zijn beredeneerd advies van 5 augustus 1983 dat
besluit als volgt: « Bovendien is het de Raad van
State, wegens de korte termijn waarbinnen hij ver-
zocht werd zijn advies te geven, niet mogelijk ge-
weest deze aangelegenheid zo grondig te onderzoeken
als wenselijk zou zijn geweest. Daarom meent hij

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

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

22 FÉVRIER 1993

PROPOSITION DE RESOLUTION

**visant à ne plus reconduire
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 MM. Simons, Vande Lanotte,
Grimberghs, Vanleenhove, Mayeur,
Mme Vogels, MM. Maingain et Anciaux)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans son second rapport, le Commissaire royal à
la politique des immigrés a montré de façon fort
convaincante qu'il n'y a plus aucune raison de princi-
pe ni d'efficacité pour maintenir l'article 18bis dans
la loi du 15 décembre 1980.

Sur le plan du droit international, cette mesure a
été dénoncée comme étant incompatible avec les en-
gagements internationaux signés et ratifiés par la
Belgique. Cette incompatibilité avait déjà été soule-
vée par le Conseil d'Etat dans son avis motivé du
5 août 1983 qui conclut que « le bref délai dans lequel
(il) a été invité à donner son avis n'a pas permis un
examen aussi approfondi qu'il aurait été souhaitable.
C'est pourquoi il croit devoir se borner à attirer l'at-
tention des Chambres législatives sur la gravité des
risques d'incompatibilité entre l'article en projet et

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

zich ertoe te moeten beperken de aandacht van de Wetgevende Kamers te vestigen op het ernstige gevaar van onverenigbaarheid tussen het ontworpen artikel 18bis en de geldende bepalingen van internationaal recht ». Artikel 18bis vormt derhalve een schending van het recht om zich vrij te verplaatsen, dat is ingesteld door het vierde protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, bekrachtigd bij de wet van 24 januari 1970.

Bovendien gaat artikel 18bis uit van een onderscheid op grond van de nationaliteit, wat in strijd is met de internationale verdragen die door België zijn bekrachtigd, inzonderheid met het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie dat door België is aangenomen op 9 juli 1975, en met het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, dat in zijn artikel 14 bepaalt wat volgt : « Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status ».

Een onderscheid is niet verboden, als het maar gegrond is. Wel verboden is willekeurige discriminatie. Kan men staande houden dat het criterium van EG-staatsburgerschap, dat wordt ingeroepen om de concentraties van migranten in bepaalde wijken van bepaalde gemeenten tegen te gaan, gegrond is?

Verder is ook de doeltreffendheid van het artikel aanvechtbaar. Lezing van de tekst laat reeds veronderstellen dat het artikel niet doeltreffend is, aangezien het slechts op een klein aantal vreemdelingen van toepassing is. Tot in 1991 gold de hier bedoelde beperking niet voor EG-vreemdelingen, niet-EG-familieleden van een EG-vreemdeling, niet-EG-vreemdelingen die in het Koninkrijk gevestigd waren, noch voor niet-EG-vreemdelingen die op regelmatige wijze in ons land verbleven en reeds in de gemeente ingeschreven waren op het tijdstip dat de wet waarbij machtiging werd verleend om de inschrijvingen met betrekking tot de woonplaats te beperken, in werking trad. Degenen die werden bedoeld waren met andere woorden de vreemdelingen die legaal in ons land verbleven maar ingeschreven waren op het grondgebied van een andere gemeente, de buitenlandse studenten en de asielzoekers. Bij circulaire van 14 augustus 1990 heeft de minister van Justitie de niet-EG-studenten officieus uit het toepassingsgebied van de wet verwijderd. Die afwijking is bekrachtigd bij de wet van 18 juli 1991 (*Belgisch Staatsblad* van 26 juli 1991).

De wet bepaalt tevens dat de burgemeester afwijkingen kan toestaan. Uit de cijfers betreffende de toegekende afwijkingen blijkt dat de burgemeesters ruim gebruik hebben gemaakt van dat recht, hoewel de toenmalige minister van Justitie hen nochtans

les dispositions du droit international en vigueur ». L'article 18bis constitue donc une entorse à la liberté de mouvement consacrée par le quatrième protocole additionnel à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme, approuvé par la loi du 24 janvier 1970.

De plus, l'article 18bis repose sur une distinction fondée sur la nationalité, ce qui est contraire aux conventions internationales ratifiées par la Belgique, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale approuvée par la Belgique le 9 juillet 1975 et la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui prévoit en son article 14 que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre distinction ».

Toute distinction n'est pas interdite pour autant qu'elle soit fondée. Ce qui est interdit ce sont les discriminations arbitraires. Or en quoi le critère d'appartenance à la CEE est-il fondé pour contrer les concentrations immigrées dans certains quartiers de certaines communes?

D'autre part, cet article est critiquable sur le plan de son efficacité. La lecture du texte laissait déjà en soi présupposer de son inefficacité puisque seul un très petit nombre d'étrangers étaient visés. En effet, jusqu'en 1991, cette limitation ne visait ni les étrangers CEE, ni la famille hors CEE de l'étranger CEE, ni les étrangers non CEE établis dans le Royaume, ni les étrangers non CEE en séjour régulier déjà inscrits dans la commune au moment de l'entrée en vigueur de l'autorisation légale de limiter l'inscription domiciliaire. Autrement dit étaient visés les étrangers en séjour régulier mais inscrits sur le territoire d'une autre commune, les étudiants étrangers et les demandeurs d'asile. Depuis 1990, une circulaire du ministre de la Justice datant du 14 août de cette année écartait officieusement les étudiants non CEE du champ d'application de la loi. Cette dérogation fut légalement entérinée par la loi du 18 juillet 1991 (*Moniteur belge* du 26 juillet 1991).

La loi prévoit en outre que le bourgmestre peut accorder des dérogations. Le bilan chiffré des dérogations accordées indique que les bourgmestres ont largement utilisé leur prérogative alors que le ministre de la Justice de l'époque recommandait qu'il en

aanraadde de afwijking slechts uitzonderlijk, occasioneel en individueel toe te passen (Stuk Senaat, n° 660/2, 1983-1984, blz. 60). De cijfers door het KCMB bekendgemaakt, tonen aan dat de afwijkingen toegestaan door de burgemeesters gemiddeld iets meer dan de helft van de verzoeken uitmaken.

Samengevat worden thans nog bedoeld de vreemdelingen die legaal in ons land verblijven, ingeschreven zijn op het grondgebied van een andere gemeente en van de burgemeester geen afwijking hebben gekregen, alsmede de asielzoekers.

Het nagestreefde doel wordt klaarblijkelijk niet bereikt. De doelstelling van de toenmalige wetgever was te voorkomen dat de toename van de vreemdelingenbevolking reacties van racisme of vreemdelingenhaat zou uitlokken, « (...) dat de negatieve houding tussen gemeenschappen onderling uitbreiding neemt, wat in een pluri-etnische samenleving een bijzonder ernstig gevaar vormt » (Stuk Kamer, n° 756/1, 1983-1984, blz. 9). Wat is daar vandaag van terechtgekomen? Vermindert de vreemdelingenbevolking van een gemeente met een hoge concentratie vreemdelingen door bepaalde categorieën van hen het recht te ontzeggen om zich in die gemeente te laten inschrijven? Hebben met andere woorden de gemeenten die artikel 18bis tijdens de jongste zeven jaar hebben toegepast, een aanmerkelijke daling van hun bevolking met een vreemde nationaliteit vastgesteld? Hebben diezelfde gemeenten zonder problemen een beleid kunnen voeren dat gericht was op het samenleven van de Belgische bevolking met de vreemdelingen? Heeft die wetsbepaling geleid of althans bijgedragen tot het op elkaar afstemmen van de verschillende culturen in de gemeenten met een meerderheid van vreemdelingen?

Ieder kent het antwoord en de gebeurtenissen van mei 1991 in Vorst en Sint-Gillis hebben het bevestigd. In het kader van een werkelijk integratiebeleid is die maatregel niet doeltreffend.

De bepaling wekt ten onrechte de veronderstelling dat alleen de concentraties van niet-EG-vreemdelingen negatieve reacties uitlokken en versterkt de idee dat niet EG-vreemdelingen « niet-integreerbaar » zijn.

Een ander onrechtstreeks gevolg van die bepaling is de bevestiging van de geografische vestiging van de vreemdelingen gemeenschappen die op regelmatige wijze in ons land verblijven, omdat de betrokkenen vrezen dat zij zich niet in een andere gemeente zullen kunnen laten inschrijven.

Is het doel van de integratie niet de vreemde inwoners of de inwoners van buitenlandse herkomst de mogelijkheid te bieden op democratische wijze deel te nemen aan het politieke, sociale, burgerlijke en economische leven van het land waarin zij verblijven? Het gaat dus om een doelstelling die in hoofdzaak gericht is op de betrekkingen tussen de gast samenleving en de vreemde bevolking. De integratie raakt zowel de gast samenleving als de immigrant en houdt nauw verband met het juridisch en admini-

soit fait un usage exceptionnel, occasionnel et individuel (Doc. Sénat, n° 660/2, 1983-1984, p. 60). En effet, selon les chiffres publiés par le CRPI, les dérogations accordées par les bourgmestres représentent en moyenne un peu plus de la moitié des demandes.

Pour résumer, restent encore visés aujourd'hui les étrangers en séjour régulier inscrits sur le territoire d'une autre commune qui n'ont pas obtenu de dérogation majeure et les demandeurs d'asile.

D'un autre côté, l'effet recherché n'est manifestement pas atteint. L'objectif du législateur de l'époque était d'éviter que l'accroissement de la population étrangère ne génère des réactions racistes ou xénophobes, « des attitudes négatives de collectivité à collectivité qui dans une société pluri-ethnique constituent un danger particulièrement grave » (Doc. Chambre, n° 756/1, 1983-1984, p. 9). Qu'en est-il aujourd'hui? Est-ce qu'en interdisant à certaines catégories d'étrangers le droit de s'inscrire dans une commune à forte concentration immigrée, la population étrangère de cette commune a diminué? Autrement dit, les communes qui ont bénéficié de l'application de l'article 18bis au cours de ces sept dernières années ont-elles enregistré une diminution sensible de leur population de nationalité étrangère? Ces mêmes communes ont-elles pu mener sans heurts un projet de cohabitation entre population belge et population étrangère? Cette disposition légale a-t-elle conduit ou à tout le moins contribué à une harmonisation multi-culturelle dans les communes à majorité étrangère?

Nous connaissons la réponse et les événements de mai 1991 à Forest et Saint-Gilles l'ont confirmée. Cette mesure est inadéquate dans le cadre d'une réelle politique d'intégration.

Par contre, cette disposition laisse supposer, à tort, que seules les concentrations d'étrangers non CEE provoquent des réactions négatives et renforce ainsi l'idée de « non-intégrabilité » des étrangers non CEE.

Un autre effet indirect de cette disposition est celui de figer l'implantation géographique des communautés étrangères régulièrement établies par peur de ne pouvoir s'inscrire dans une autre localité.

Le but de l'intégration n'est-il pas de permettre aux ressortissants étrangers ou d'origine étrangère de participer démocratiquement à la vie politique, sociale, civile et économique du pays où ils résident? Il s'agit donc d'un objectif qui est axé essentiellement sur les relations entre la société d'accueil et les populations étrangères. L'intégration concerne à la fois la société d'accueil et l'immigré et est intimement liée au statut juridique et administratif que concède la société d'accueil au migrant. Dès lors, en autorisant

stratief statuut dat de gastsamenleving aan de immigrant toekent. Wanneer ons land een vreemdeling toestemming verleent zich op zijn grondgebied te vestigen, moet het die migrant derhalve ook het recht toekennen zich er in alle vrijheid op een duurzame en behoorlijke wijze te vestigen. Het recht op zekerheid inzake verblijfplaats moet eerst aan bod komen. De betwiste maatregel heeft langs de ene kant een ontradend effect op de inschrijvingsaanvragen en bestendigt langs de andere kant gevoelens van twijfel en rechtsonzekerheid die niet erg bevorderlijk zijn voor de deelname van vreemdelingen aan de Belgische burgermaatschappij.

Alles wijst erop dat de verlenging van de wet in de eerste plaats gericht zou zijn tegen de kandidaat-politieke vluchtelingen. Het terugdringen van hun aantal was trouwens de reden die werd opgegeven toen de ministerraad aan de stad Luik, die 2 234 kandidaat-vluchtelingen telde in 1990, toestemming gaf om de wet toe te passen. Ondanks de bestuursrechtelijke en wettelijke maatregelen die door de regering zijn genomen om de massale toevloed van asielzoekers in te dijken, is hun aantal voortdurend toegenomen.

De wet streeft in werkelijkheid een ander doel na en wordt in dit geval oneigenlijk gebruikt. Het is bij de goedkeuring van artikel 18*bis* immers nooit de bedoeling geweest in te gaan tegen het te grote aantal asielzoekers. Hun aantal is de jongste jaren immers voortdurend toegenomen en is in tien jaar tijd gestegen van 2 449 in 1981 tot 12 964 in 1990, maar men maakt zich illusies als men denkt dat artikel 18*bis* die zeer specifieke problemen kan verhelpen.

Wij vragen de regering dan ook die discriminerende bepalingen in onze wetgeving niet te behouden en concreet het beginsel te bevorderen van de gelijke behandeling van een ieder die wettig op ons grondgebied verblijft, onafhankelijk van zijn ras, nationaliteit of administratief statuut.

un étranger à s'établir sur son territoire, la Belgique doit lui donner le droit de s'installer durablement, convenablement et librement. C'est le premier droit à mettre en œuvre, celui de la sécurité de résidence. Or la mesure incriminée d'une part induit un effet dissuasif sur les demandes d'inscription et d'autre part perpétue un sentiment de précarité et d'insécurité juridique peu propice à encourager la participation de ces étrangers à la société civile belge.

Tout laisse à penser que la reconduction de la loi viserait prioritairement les candidats réfugiés politiques. C'était d'ailleurs la justification avancée lorsque le Conseil des ministres autorisa l'application de la loi à la ville de Liège qui comptait en 1990 2 234 candidats réfugiés. Malgré les mesures administratives et légales prises par le Gouvernement pour endiguer l'arrivée massive des demandeurs d'asile, leur nombre n'a cessé de croître.

Si tel est le cas, on assiste à un détournement de la finalité première de la loi. Lors de l'adoption de l'article 18*bis*, il n'a jamais été question de lutter contre le trop grand nombre de demandeurs d'asile. S'il est vrai que leur nombre n'a cessé de croître ces dernières années, passant en 10 ans de 2 449 en 1981 à 12 964 en 1990, il serait illusoire de croire que l'article 18*bis* permettrait d'agir sur cette problématique tout à fait spécifique.

Nous demandons donc au Gouvernement de ne plus maintenir dans notre système législatif de telles dispositions discriminatoires et de promouvoir concrètement le principe de l'égalité de traitement de toute personne séjournant légalement sur notre territoire, indépendamment de sa race, de sa nationalité ou de son statut administratif.

H. SIMONS
J. VANDE LANOTTE
D. GRIMBERGHS
G. VANLEENHOVE
Y. MAYEUR
M. VOGELS
O. MAINGAIN
V. ANCIAUX

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer,

Met voldoening vaststellende dat de minister van Binnenlandse Zaken, Ambtenarenzaken en Vreemdelingenbeleid in zijn algemene beleidsnota van september 1992 uitdrukkelijk verklaard heeft wat volgt : « Bij de koninklijke besluiten van 12, 15 en 22 mei 1992 werd aan de gemeenten Anderlecht, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node, Schaerbeek en Vorst, bij wijze van uitzondering en voor de laatste maal, een verlenging toegestaan van de mogelijkheid om, ter uitvoering van artikel 18*bis* van de vreemdelingenwet, niet EG-vreemdelingen het verblijf of de vestiging in hun gemeente te weigeren ».

Verzoekt de regering zich er, overeenkomstig artikel 1 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1965 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, onherroepelijk toe te verbinden artikel 18*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen niet meer te verlengen.

21 januari 1993.

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Chambre,

Constatant avec satisfaction que dans sa note de politique générale de septembre 1992, le ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Politique des étrangers déclare expressément que « en vertu des arrêtés royaux des 12, 15 et 22 mai 1992, les communes d'Anderlecht, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek et Forest se sont à titre exceptionnel et pour la dernière fois vues attribuer la possibilité d'interdire aux étrangers non CEE de séjourner ou de s'établir sur leur territoire et ce en exécution de l'article 18*bis* de la loi sur les étrangers ».

Demande au Gouvernement qu'il prenne, en application de l'article 1^{er} de la Convention internationale du 19 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'engagement irrévocable de ne plus reconduire l'article 18*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

21 janvier 1993.

H. SIMONS
J. VANDE LANOTTE
D. GRIMBERGHS
G. VANLEENHOVE
Y. MAYEUR
M. VOGELS
O. MAINGAIN
V. ANCIAUX