

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

23 FEBRUARI 1995

WETSONTWERP

**tot wijziging van het artikel 74/2 van
en tot invoeging van een nieuw
artikel 74/4bis in de wet van
15 december 1980 betreffende de
toegang tot het grondgebied, het
verblijf, de vestiging en de
verwijdering van vreemdelingen**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT

UITGEBRACHT DOOR DE
HEER VANLEENHOVE

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van der Maelen.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, Tant, Van der
Poorten, Van Eetvelt, Van-
leenhove.
P.S. HH. Canon, Dufour, Har-
megnies (M.), Namotte.
V.L.D. HH. Beysen, Cortois, Pierco,
Van houtte.
S.P. HH. Bossuyt, Schellens,
Van der Maelen.
P.R.L. HH. Bertouille, Pivin.
P.S.C. HH. Detremmerie, Sénéca.
Agalev/HH. Cheron, Thiel.
Ecolo
VI. H. De Man.
Blok

B. — Plaatsvervangers :

HH. Demuyt, Marsoul, Schuer-
mans, Taylor, Van Peel, Vanpoucke.
HH. Flahaut, Henry, Janssens,
Léonard, Mevr. Lizin.
HH. Coveliers, Demeulenaere,
Deswaene, Dewael, Seghers.
HH. Bourgois (M.), Moyaerts,
Swennen, N.
HH. Hazette, Severin, Simonet.
H. Charlier (Ph.), Mevr. de T'Ser-
claes, H. Hiance.
HH. Barbé, Luyten, Viseur.
HH. Dewinter, Van den Eynde.

Zie :

- 1709 - 94 / 95 :

— N° 1 : Wetsontwerp overgezonden door de Senaat.

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

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

23 FÉVRIER 1995

PROJET DE LOI

**modifiant l'article 74/2
de la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement
des étrangers et y insérant
un article 74/4bis nouveau**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

PAR M. VANLEENHOVE

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Van der Maelen.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, Tant, Van der
Poorten, Van Eetvelt, Van-
leenhove.
P.S. MM. Canon, Dufour, Har-
megnies (M.), Namotte.
V.L.D. MM. Beysen, Cortois,
Pierco, Van houtte.
S.P. MM. Bossuyt, Schellens,
Van der Maelen.
P.R.L. MM. Bertouille, Pivin.
P.S.C. MM. Detremmerie, Sénéca.
Agalev/MM. Cheron, Thiel.
Ecolo
VI. M. De Man.
Blok

B. — Suppléants :

MM. Demuyt, Marsoul, Schuer-
mans, Taylor, Van Peel, Vanpoucke.
MM. Flahaut, Henry, Janssens,
Léonard, Mme Lizin.
MM. Coveliers, Demeulenaere,
Deswaene, Dewael, Seghers.
MM. Bourgois (M.), Moyaerts,
Swennen, N.
MM. Hazette, Severin, Simonet.
M. Charlier (Ph.), Mme de T'Ser-
claes, M. Hiance.
MM. Barbé, Luyten, Viseur.
MM. Dewinter, Van den Eynde.

Voir :

- 1709 - 94 / 95 :

— N° 1 : Projet de loi transmis par le Sénat.

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

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft onderhavig door de Senaat overgezonden wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 15 februari 1995.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN

De huidige wetgeving inzake strafrechtelijke bejegeling van vervoer van illegale vreemdelingen blijkt in de praktijk inefficiënt.

Krachtens artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen kunnen vervoerders die illegale vreemdelingen in België binnenbrengen strafrechtelijk worden vervolgd. Desgevallend kan hen een geldboete worden opgelegd.

Wanneer de vervoerder echter een rechtspersoon is, stelt zich een juridisch-technisch probleem. De rechtspersoon kan volgens het vigerend rechtstelsel niet strafrechtelijk worden vervolgd. Het aanduiden van de aansprakelijke natuurlijke persoon als orgaan of aangestelde van de rechtspersoon is zeer moeilijk.

Vermits de vervoerders in het rechtsverkeer doorgaans de vorm van een vennootschap aannemen, wordt de bestaande wetgeving de facto uitgehouden.

Bovendien blijkt ook het terugvorderen van de verblijfskosten van illegalen vaak onuitvoerbaar. Ter illustratie : van de terugvorderbare 20 miljoen frank heeft de Belgische Staat tot op heden slechts 200 000 frank gerecupereerd.

Het voorliggend initiatief viseert in de eerste plaats de vervoersmaatschappijen die uit winstbejag en op systematische wijze het transport van illegale vreemdelingen organiseren. Hierbij moet in de rand worden benadrukt dat aan het recht op asiel niet wordt geraakt. Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 kent het recht op non-refoulement toe, onafhankelijk van de legaliteit van aankomst in een land.

Het middel om de hierboven aangehaalde doelstelling te bereiken, is het opleggen van een administratieve geldboete. De beslissing waarbij de geldboete wordt opgelegd is onmiddellijk uitvoerbaar, ongeacht de instelling van beroep bij een rechtbank.

Een vervoersmaatschappij te goeder trouw kan de onmiddellijke vordering van de geldboete vermijden door vooraf een bedrag te storten in de Deposito- en Consignatiekas. De boete moet dan slechts worden betaald of worden gelicht uit de Deposito- en Consignatiekas op het moment dat de rechtbank de aangevochten beslissing gegrond verklaart.

De sanctie moet bovendien worden genuanceerd. De Senaatscommissie voor de binnenlandse aangele-

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi transmis par le Sénat au cours de sa réunion du 15 février 1995.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La législation actuelle en matière de répression pénale du transport d'illégaux s'avère inefficace dans la pratique.

Aux termes de l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les transporteurs qui font entrer des immigrants clandestins en Belgique sont passibles de poursuites pénales. Une amende peut, le cas échéant, leur être infligée.

Un problème juridico-technique se pose toutefois lorsque le transporteur est une personne morale. Le système juridique actuel ne permet pas de poursuivre pénalement une personne morale. Il est très difficile de désigner la personne physique responsable en tant qu'organe ou préposé de la personne morale.

La législation actuelle est en fait rendue inopérante par le fait que les transporteurs constituent généralement une société.

Il s'avère en outre souvent impossible de récupérer les frais de séjour des clandestins. Ainsi l'Etat belge n'a jusqu'à présent pu récupérer que 200 000 francs sur 20 millions de francs.

Le texte à l'examen vise avant tout les sociétés de transport organisant systématiquement le transport de clandestins dans un but lucratif. Il faut souligner incidemment que le droit à l'asile n'est nullement remis en question. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés reconnaît le principe de non-refoulement, sans faire de distinction entre les demandeurs selon qu'ils sont entrés légalement ou non dans le pays.

L'imposition d'une amende administrative permet de réaliser l'objectif précité. La décision par laquelle l'amende est infligée est immédiatement exécutoire, nonobstant l'introduction d'un recours auprès d'un tribunal.

Une société de transport de bonne foi peut éviter la perception immédiate de l'amende en versant au préalable une somme à la Caisse des dépôts et consignations. Le montant ne devra alors être payé ou retiré de la Caisse des dépôts ou consignations qu'au moment où le tribunal déclare fondée la décision contestée.

Il convient en outre de nuancer la sanction. La commission de l'Intérieur du Sénat a en effet décidé

genheden besliste immers dat zogenaamde « bona fide » vervoersmaatschappijen voorafgaandelijk een Protocol met de bevoegde overheid kunnen afsluiten. Desgevallend zullen maatschappijen die te goeder trouw zijn en de opgelegde voorwaarden vervullen, geen geldboete opgelegd krijgen doch enkel gehouden zijn de verblijfskosten van de illegale vreemdelingen te betalen.

Zoals reeds aangehaald zijn het enkel de georganiseerde transporten die strafrechtelijk worden gevisieerd. Daarom werd reeds vroeger de voorwaarde ingebouwd dat het moet gaan om ten minste vijf illegale personen die worden vervoerd ter gelegenheid van eenzelfde reis. Deze voorwaarde geldt niet voor het opleggen van de administratieve geldboetes.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. TUSSENKOMSTEN VAN DE LEDEN

De heer Breyne verklaart dat de CVP-fractie akkoord gaat met de doelstelling van het ontwerp in die zin dat de georganiseerde transporten van illegale vreemdelingen inderdaad dringend tot een minimum moeten worden herleid. Spreker refereert naar de nota van het Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV) van 22 december 1994 en stelt vragen naar de conformiteit van het ontwerp met de volgende wettelijke bepalingen :

1. Het *non-refoulement-principe* zoals bepaald in artikel 33 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951. Volgens dit beginsel is het de Verdragsluitende Staat niet alleen verboden een asielzoeker onmiddellijk terug te zenden naar het land van herkomst, doch is het ook verboden de asielzoeker in de handen te dwingen of over te dragen aan zijn vervolger. Volgens de nota van het OCIV kunnen de maatregelen voorgesteld in het ontwerp gelijkgesteld worden met het verhinderen van de asielzoeker om zijn land en aldus zijn vervolger te ontvluchten. Spreker wenst hieromtrent de zienswijze van de minister te vernemen.

2. Het *gelijkheidsbeginsel*, gestipuleerd in artikel 10 en 11 van de Grondwet. In hoeverre is er sprake van discriminatie tussen asielzoekers met en asielzoekers zonder de vereiste documenten?

3. De *bewijslast* zoals geregeld in Bijlage 9 bij de Burgerluchtvaartconventie van Chicago. Blijkens dit verdrag is het de Verdragsluitende Staat verboden vervoerders te beboeten wanneer reizigers ontoelaatbaar blijken behoudens wanneer zij kan bewijzen dat de vervoerder nalatig is geweest. Volgens de nota van het OCIV kan een vervoerder geen nalatigheid worden aangewreven indien hij een reiziger, die beweert vluchteling te zijn in de zin van het Verdrag van Genève, naar België vervoert.

que les sociétés de transport de bonne foi pourraient conclure au préalable un protocole avec l'autorité compétente. Le cas échéant, les entreprises qui sont de bonne foi et qui remplissent les conditions prévues ne se verront pas infliger d'amende, mais seront seulement tenues de payer les frais de séjour des étrangers illégaux.

Ainsi qu'il a déjà été souligné, le projet à l'examen ne vise, sur le plan pénal, que les transports organisés. C'est pourquoi on a prévu qu'il devait s'agir de cinq illégaux au moins transportés à l'occasion d'un même voyage. Cette condition ne vaut pas pour l'application des amendes administratives.

II. — DISCUSSION GENERALE

A. INTERVENTIONS DES MEMBRES

M. Breyne précise que le groupe CVP souscrit à l'objectif du projet à l'examen, dans la mesure où il convient effectivement de réduire d'urgence et autant que possible les transports organisés d'immigrants clandestins. Se référant à la note du 22 décembre 1994 de l'« Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen » (OCIV), l'intervenant s'interroge quant à la conformité du projet aux dispositions légales suivantes :

1. Le principe de *non-refoulement*, tel qu'il est énoncé à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. En vertu de ce principe, il est interdit aux Etats contractants, non seulement de renvoyer immédiatement un demandeur d'asile vers son pays d'origine, mais également de le remettre aux mains de celui qui le persécute ou de le livrer à ce dernier. Aux termes de la note de l'OCIV, on pourrait considérer que les mesures prévues dans le cadre du projet à l'examen visent à empêcher le demandeur d'asile de fuir son pays et donc celui qui le persécute. L'intervenant demande quel est le point de vue du ministre à ce sujet.

2. Le principe d'*égalité* énoncé aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le projet établit-il une discrimination entre les demandeurs d'asile possédant les documents requis et ceux qui en sont démunis?

3. La procédure en matière de *charge de la preuve*, telle qu'elle est prévue à l'annexe 9 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale. Cette convention interdit à l'Etat contractant d'infliger des amendes aux transporteurs si les voyageurs s'avèrent indésirables, sauf s'il peut prouver que le transporteur a fait preuve de négligence. Selon la note de l'OCIV, il ne peut être reproché au transporteur d'avoir été négligent s'il transporte en Belgique un voyageur qui prétend être réfugié au sens de la Convention de Genève.

Spreker had hieromtrent graag de zienswijze van de minister vernomen.

*
* *

De heer Cheron meent dat men inderdaad de netwerken van maatschappijen die uit winstbejag vervoer van illegale vreemdelingen organiseren, moet uitschakelen. Hij deelt echter de vrees van de vorige spreker dat tegelijkertijd het recht van vluchtelingen op asiel wordt beperkt.

De heer Cheron heeft voorts nog enkele juridisch-technische vragen :

— Het ontwerp viseert transporten van *minimum vijf* illegale passagiers (art. 1). Is daar een objectieve reden voor?

— Met betrekking tot de protocolakkoorden voorzien in artikel 2 :

1. Wie wordt geacht het initiatief te nemen tot het sluiten van een protocolakkoord?

2. Op grond van welke criteria wordt het bewijs van de goede trouw (één van de voorwaarden van een geldig protocolakkoord) geleverd?

3. Veronderstelt de goede trouw dat de vervoersmaatschappij de rol op zich moet nemen die in se toebehoort aan de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, met name het onderscheid maken tussen een « echte » en een « valse » vluchteling?

— Met betrekking tot het toepassingsgebied vraagt spreker welke landen worden geviseerd?

— Welke autoriteiten zullen de bevoegdheid hebben een administratieve geldboete op te leggen?

*
* *

De heer Pierco deelt de bezorgdheid van de vorige sprekers met betrekking tot de conformiteit van het ontwerp met het Verdrag van Genève voornoemd.

Voorts heeft spreker enkele specifieke vragen :

— Met betrekking tot het vervoer per bus :

Wat is precies de bevoegdheid van de vervoerder, inzonderheid de persoon die het voertuig bestuurt, om controles inzake de legaliteit van een vreemdeling uit te voeren?

Welke mogelijkheden heeft die bestuurder om het vervoer desgevallend te weigeren?

— Waarom zal de wet niet van toepassing zijn op de spoorwegen?

Spreker meent dat het argument dat het hier gaat om openbare diensten die niet uit zijn op winstbejag, niet strookt met het feit dat openbare luchtvaart-

L'intervenant aimerait connaître l'avis du ministre à ce sujet.

*
* *

M. Cheron estime qu'il faut effectivement mettre hors d'état de nuire les réseaux de sociétés qui organisent, dans un but lucratif, le transport d'étrangers en situation illégale. A l'instar de l'intervenant précédent, il craint toutefois que l'on assiste en même temps à une limitation du droit des réfugiés à obtenir l'asile.

M. Cheron pose en outre un certain nombre d'autres questions d'ordre technico-juridique :

— Le projet à l'examen vise les transporteurs qui transposent *cinq passagers au moins* en situation illégale (art. 1^{er}). Y a-t-il une raison objective au choix de ce nombre?

— En ce qui concerne les protocoles d'accord prévus à l'article 2 :

1. Qui est censé prendre l'initiative de conclure un protocole d'accord?

2. Sur la base de quels critères peut-on prouver la bonne foi au transporteur (qui est une des conditions de validité du protocole d'accord)?

3. La bonne foi dans le chef de l'entreprise de transport suppose-t-elle que ce soit celle-ci qui doive jouer le rôle du Commissaire général aux réfugiés et apatrides, c'est-à-dire établir la distinction entre « vrais » et « faux » réfugiés?

— En ce qui concerne le champ d'application de la loi en projet, l'intervenant demande quels sont les pays visés.

— Quelles autorités auront compétence pour infliger des amendes administratives?

*
* *

M. Pierco partage la crainte des intervenants précédents quant à la conformité du projet avec la Convention de Genève.

L'intervenant pose ensuite quelques questions spécifiques :

— Pour ce qui est du transport par autobus :

De quelles compétences précises le transporteur, et en particulier la personne qui conduit le véhicule, disposent-ils pour contrôler la légalité d'un étranger?

Quelles possibilités le chauffeur a-t-il, le cas échéant, de refuser le transport?

— Pourquoi la loi ne s'appliquera-t-elle pas aux chemins de fer?

L'intervenant estime que l'argument selon lequel il s'agit de services publics qui ne poursuivent pas de but lucratif est en contradiction avec le fait que les

maatschappijen, die reeds strenge controles handhaven, wel onder de toepassing van het ontwerp vallen.

*
* *

De heer De Man stelt vast dat de regering de laatste jaren diverse stappen heeft ondernomen om de toevloed van illegale vreemdelingen in te dijken.

Nu wordt de administratieve boete voor vervoerders van illegalen ingevoerd.

Spreker meent dat men in de marge van het Verdrag van Genève sleutelt.

Spreker vraagt zich af of bepaalde Verdragsrechtelijke bepalingen nog langer houdbaar zijn. Hij stelt dat de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen reeds heeft gewezen op het feit dat het probleem van de massa illegale vreemdelingen zich op wereldvlak situeert en derhalve een plaatselijke aanpak vergt. Spreker verwijst tevens naar de Europese top te Edinburgh vorig jaar waar de ministers omtrent de problematiek van de illegalen vragen in diezelfde richting hebben geformuleerd. In deze vernam de heer De Man graag de zienswijze van de minister.

*
* *

De heer Dufour schaart zich achter de doelstelling van het ontwerp. Doch, hij deelt de vrees van de vorige sprekers met name dat de vluchtelingen die om gegronde redenen recht hebben op asiel door de voorgestelde maatregelen eveneens worden getroffen.

Vandaar het verzoek aan de minister om deze maatregelen met de nodige omzichtigheid toe te passen.

Spreker heeft enkele technische vragen :

1. Met betrekking tot de libellering in artikel 2 tot invoeging van artikel 74/4bis, § 1, lid 1 inzonderheid de woorden « De minister ... kan een administratieve geldboete opleggen ».

Het artikel stipuleert verder « De minister ... of diens gemachtigde *bepaalt* ... het bedrag van administratieve geldboete ».

Wat is precies de draagwijdte van deze bepaling?

Betekent dit dat de minister of in voorkomend geval zijn gemachtigde zowel met betrekking tot het al dan niet opleggen van de boete als met betrekking tot het bepalen van het bedrag discretionair kan handelen?

2. Artikel 2 tot invoeging van artikel 74/4bis stipuleert de burgerlijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon voor zijn bestuurders, personeelsleden, aangestelden en/of lasthebbers.

compagnies aériennes publiques, qui effectuent déjà, quant à elles, des contrôles sévères, relèvent du champ d'application de la loi en projet.

*
* *

M. De Man constate qu'après avoir pris, ces dernières années, diverses mesures afin d'endiguer l'afflux d'étrangers illégaux, le gouvernement instaure à présent l'amende administrative pour les transporteurs d'illégaux.

L'intervenant estime que cette mesure ne peut être introduite sans modifier certaines dispositions de la Convention de Genève.

Il se demande si certaines dispositions conventionnelles peuvent encore être maintenues. Il ajoute que le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a déjà souligné que le problème des flots d'étrangers acheminés illégalement a une dimension mondiale et réclame dès lors une approche adaptée. L'intervenant rappelle également qu'au sommet européen qui s'est tenu l'année dernière à Edimbourg, les ministres ont soulevé des questions similaires au sujet de la problématique des illégaux. *M. De Man* demande ensuite au ministre de préciser son point de vue.

*
* *

M. Dufour approuve l'objectif du projet tout en partageant la crainte émise par les intervenants précédents que les mesures proposées frappent également les réfugiés qui sont fondés à demander l'asile.

C'est pourquoi il demande au ministre d'appliquer ces mesures avec la prudence qui s'impose.

L'intervenant formule également plusieurs questions d'ordre technique.

1. Il demande des précisions à propos de l'article 74/4bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé à l'article 2, qui prévoit que « le ministre (...) *peut* infliger une amende administrative », et à propos du 6^o, alinéa 3, du même § 1^{er}, qui prévoit que « le ministre (...), ou son délégué, *fixe* le montant de l'amende administrative ».

Ces dispositions signifient-elles que le ministre, ou le cas échéant son délégué, a le pouvoir discrétionnaire d'infliger ou non une amende et d'en fixer le montant?

2. L'article 74/4bis, § 1^{er}, 6^o, alinéa 5, dispose que la personne morale est civilement responsable du paiement de l'amende infligée à ses administrateurs, membres du personnel, préposés ou mandataires.

De heer Dufour vraagt wat precies de rechtspositie is van de vervoerder die werknemers in dienst heeft, doch wiens firma niet de vorm van een rechtspersoon heeft aangenomen?

*
* *

De heer M. Harmegnies verklaart ten persoonlijke titel moeite te hebben met dit wetsontwerp.

Hij betreurt de beperking « de facto » van het asierecht waarvan sprake in de Conventie van Genève.

Deze wetgeving is aldus van aard om onze solidariteit met vervolgte personen, waar ook ter wereld, aan te tasten. Ook indien men de sancties met de nodige omzichtigheid zou toepassen, houden de voorgestelde maatregelen risico's in.

B. ANTWOORDEN VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENAREN-ZAKEN

1. Toetsing aan het Verdrag van Genève

De kritiek van het Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV), volgens dewelke onderhavig wetsontwerp strijdig zou zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, is niet terecht.

Dit Verdrag legt aan de ondertekenende Staten de verplichting op om een vluchteling niet terug te zenden, wanneer hij in de Staat is toegekomen (het zogenaamde principe van non-refoulement). Het Verdrag legt evenwel geen verplichtingen op ten aanzien van personen die nog buiten België verblijven.

Dit wetsontwerp respecteert ten volle dit beginsel. Ook wanneer een persoon in de toekomst het land illegaal binnenkomt, zal zijn asielaanvraag worden onderzocht. Is hij vluchteling, dan zal hij niet worden teruggezonden.

Het Verdrag van Genève kan een land er evenwel niet van weerhouden maatregelen te treffen om illegale immigratie tegen te gaan. Dit werd trouwens vroeger door de Raad van State bevestigd. Het ontwerp streeft er meer bepaald naar illegale georganiseerde immigratie tegen te gaan en derhalve te beletten dat illegale vreemdelingen, dat wil zeggen personen die niet in het bezit zijn van een geldig paspoort met het vereiste visum, ons land binnentreden.

Misschien zal dit inderdaad tot gevolg hebben dat een aantal vluchtelingen ons land niet kan bereiken. Men mag dit evenwel niet overdrijven, aangezien de zogenaamde echte vluchtelingen, na de vlucht uit hun eigen land, meestal naar een buurland vluchten.

M. Dufour demande quelle est exactement la situation juridique du transporteur qui emploie des salariés, mais dont l'entreprise n'a pas la personnalité juridique.

*
* *

M. M. Harmegnies déclare, à titre personnel, que le projet à l'examen ne lui donne pas entière satisfaction.

Il déplore que la loi en projet instaure une limitation *de facto* du droit d'asile inscrit dans la Convention de Genève et soit dès lors de nature à porter atteinte à notre solidarité avec les personnes poursuivies dans quelque pays que ce soit. Même si les sanctions sont appliquées avec la prudence nécessaire, il n'empêche que les mesures proposées comportent des risques.

B. REPONSES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Conformité du projet avec la Convention de Genève

La critique formulée par l'« Overlegcomité voor integratie van Vluchtelingen » (OCIV), critique selon laquelle le projet à l'examen serait contraire à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, n'est pas fondée.

Cette Convention interdit aux Etats signataires de renvoyer des réfugiés qui ont pénétré dans leur territoire (principe du non-refoulement), mais elle n'impose aucune obligation concernant ceux qui résident encore hors du pays.

Le projet à l'examen respecte tout à fait ce principe. A l'avenir, même lorsqu'une personne entrera illégalement dans le pays, sa demande d'asile sera examinée. Si elle est reconnue comme réfugié, elle ne sera pas renvoyée.

La Convention de Genève ne pourrait toutefois empêcher un pays de prendre des mesures pour lutter contre l'immigration illégale comme le Conseil d'Etat l'a du reste confirmé par le passé. Le projet de loi à l'examen vise plus particulièrement à lutter contre l'immigration illégale organisée et à empêcher ainsi l'entrée dans notre pays d'étrangers en situation illégale, c'est-à-dire de personnes qui ne sont pas en possession d'un passeport valable muni du visa requis.

Si, en effet, cette nouvelle réglementation empêchera peut-être un certain nombre de réfugiés d'entrer en Belgique, il ne faut toutefois pas exagérer ses effets : les véritables réfugiés se réfugient, en général, dans un pays voisin du leur.

Het wetsontwerp is hoe dan ook in overeenstemming met het Verdrag van Genève. Het legaliteitsbeginsel wordt met andere woorden volledig gerespecteerd. Wat betreft de opportuniteitskwestie, weegt de door de voorgestelde maatregelen opgeworpen dam tegen de illegale trafieken zeker op tegen het hoger geschetste nadeel.

De Minister betoont zich overigens geen voorstander van een eventuele wijziging van het Verdrag van Genève in de zin van een territoriale inperking, hetgeen betekent dat vluchtelingen toevlucht zouden moeten zoeken in hun eigen reigo. Het aantal vluchtelingen is immers zo overweldigend dat een oplossing niet kan worden bewerkstelligd door een wijziging van het Verdrag van Genève. Voor meer fundamentele oplossingen op lange termijn zal een volgehouden ontwikkelingspolitiek noodzakelijk zijn.

2. Toetsing aan de Grondwet

De bewering van het OCIV als zou het ontwerp een schending van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel tot gevolg hebben tussen asielzoekers mét en asielzoekers zonder de vereiste reisdocumenten, dient eveneens te worden weerlegd.

Uiteraard mag men tussen beide groepen van asielzoekers wel een redelijk en verantwoord onderscheid maken; het steunt namelijk op een objectief criterium.

Bij analogie kan men verwijzen naar een uitspraak van het Arbitragehof, waarin wordt gesteld dat de toepassing van een verkorte procedure bij de behandeling van een asielaanvraag door een voorheen reeds als vluchteling afgewezen asielzoeker, niet strijdig is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

3. De bewijslast

Nog volgens het OCIV is het fout elke vervoerder van ongedocumenteerde reizigers onmiddellijk te beboeten, omdat het hun inziens aan de Staat toekomt om aan te tonen dat de vervoerder nalatig is geweest bij het vervullen van zijn verplichtingen. Men verwijst daarbij onder meer naar Bijlage 9 bij de Burgerluchtvaartconventie van Chicago.

Deze Bijlage is voor België evenwel niet bindend, omdat ze niet in het Verdrag is geïntegreerd. Het Vluchtelingenverdrag zelf legt geen verplichtingen in die zin aan de Staten op.

De minister heeft de indruk dat het OCIV, onder het mom van allerlei niet-steekhoudende juridische argumenten, probeert zijn beleid met betrekking tot de asielzoekers af te breken. Het zou van meer intellectuele eerlijkheid getuigen om dit dan ook zonder omwegen te zeggen.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi est conforme à la Convention de Genève. En d'autres termes, le principe de légalité est pleinement respecté. En ce qui concerne la question de l'opportunité, la barrière dressée par les mesures proposées contre l'immigration illégale compensera certainement l'inconvénient décrit ci-dessus.

Le ministre n'est du reste par favorable à une modification de la Convention de Genève dans le sens d'une restriction territoriale, car une telle restriction obligerait les réfugiés à trouver refuge dans leur propre région. En effet, le nombre de réfugiés est si considérable qu'une simple modification de la Convention de Genève ne permettrait pas de résoudre ce problème. Seul une politique de développement soutenue pourra apporter, à terme, des solutions fondamentales.

2. Constitutionnalité

Il faut également réfuter l'affirmation de l'OCIV selon laquelle le projet à l'examen violerait le principe d'égalité, inscrit dans la Constitution, entre les demandeurs d'asile en possession des documents de voyage requis et ceux qui ne les posséderaient pas.

Il est évidemment permis d'établir une distinction raisonnable et justifiée entre ces deux groupes de demandeurs d'asile, puisque cette distinction repose sur un critère objectif.

On peut renvoyer, par analogie, à un arrêt de la Cour d'arbitrage, dans lequel celle-ci estime que l'application d'une procédure écourtée pour l'instruction d'une demande d'asile introduite par un demandeur d'asile déjà débouté en tant que réfugié n'est pas contraire au principe d'égalité inscrit dans la Constitution.

3. Le fardeau de la preuve

L'OCIV estime encore qu'il est anormal d'infliger sur-le-champ une amende à tout transporteur de passagers voyageant sans les documents requis, étant donné que c'est, selon lui, à l'Etat qu'il appartient de démontrer que le transporteur n'a pas rempli correctement ses obligations. L'OCIV renvoie notamment à l'Annexe 9 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

Toutefois, cette annexe ne lie pas la Belgique, puisqu'elle n'est pas intégrée à la convention. Quant à la Convention relative au statut des réfugiés, elle n'impose aucune obligation en ce sens aux Etats.

Le ministre a l'impression que l'OCIV tente, à grand renfort d'arguments juridiques inconsistants, de faire obstruction à la politique qu'il mène à l'égard des demandeurs d'asile. Il ferait preuve d'une plus grande honnêteté intellectuelle s'il osait le dire sans ambages.

4. De strafrechtelijke sanctie

De thans verhoogde strafrechtelijke sanctie, waarvan sprake in artikel 1 van het wetsontwerp, kan slechts worden opgelegd indien de vervoerder, ter gelegenheid van een zelfde reis, ten minste 5 passagiers die niet in het bezit zijn van de vereiste documenten, naar België vervoert, zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken.

Er werd reeds vroeger geopteerd voor het criterium van het vervoer van minstens 5 illegale passagiers voor de mogelijke toepassing van een strafrechtelijke sanctie. Daaruit blijkt immers een vorm van georganiseerde trafiek.

5. De administratieve geldboetes

a) De bedragen

Met betrekking tot de vraag van de heer Dufour inzake de draagwijdte van de discretionaire bevoegdheid van de minister of diens gemachtigde tot het opleggen en vaststellen van het bedrag van de geldboete, preciseert de minister dat wanneer tot een boete beslist wordt, deze steeds 150 000 frank zal bedragen, behalve wanneer de betrokken maatschappij voldoet aan het protocolakkoord die zij desgevallend gesloten heeft met de bevoegde overheid. In voorkomend geval kan de boete minder bedragen. In ieder geval zal de vervoerder het totaal van de kosten van verblijf, terugleiding en gezondheidszorg van de illegale vreemdeling moeten ten laste nemen.

Tot slot zij er op gewezen dat de administratieve geldboetes worden teruggegeven in de door artikel 74/4bis, § 2 voorziene gevallen.

b) Rechtspositie van de vervoerder/fysieke persoon

Op de vraag van de heer Dufour met betrekking tot de rechtspositie van de vervoerder/fysieke persoon preciseert de minister dat in voorkomend geval de vervoerder ressorteert onder het gemeen recht. De vervoerder/fysieke persoon zal aansprakelijk worden gesteld voor de overtredingen begaan door de werknemer.

c) Aanwijzing van de gemachtigden van de minister

De minister is van oordeel dat slechts een beperkt aantal personen in aanmerking komt om als gemachtigde in de zin van onderhavig wetsontwerp te worden aangeduid. Hij denkt hierbij in de eerste plaats aan hoge ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken — die ter zake op de meeste ervaring kunnen bogen — en aan een beperkt aantal officieren van andere politiediensten, zoals de Rijkswacht in de luchthavens en de zeevaartpolitie in de zeehavens.

4. La sanction pénale

La sanction pénale alourdie, visée à l'article 1^{er} du projet de loi, ne peut être infligée que si le transporteur achemine en Belgique, à l'occasion d'un même voyage, cinq personnes au moins ne possédant pas les documents requis, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents.

Le critère du transport d'au moins cinq passagers illégaux avait déjà été retenu précédemment pour l'application éventuelle d'une sanction pénale. Il indique en effet qu'il s'agit d'une forme de trafic organisé.

5. Les amendes administratives

a) Les montants

A la question de M. Dufour concernant la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre ou de son délégué d'infliger une amende et d'en fixer le montant, le ministre répond que lorsque la décision sera prise d'infliger une amende, celle-ci s'élèvera toujours à 150 000 francs, sauf si la société concernée se conforme au protocole d'accord qu'elle a conclu avec l'autorité compétente. Dans ce cas l'amende peut être réduite. Le transporteur devra en tout cas prendre à sa charge l'ensemble des frais de séjour, de refoulement et de soins de santé de l'étranger clandestin.

Il faut enfin noter que les amendes administratives sont restituées dans les cas prévus à l'article 74/4bis, § 2.

b) Situation juridique du transporteur/personne physique

A la question de M. Dufour concernant la situation juridique du transporteur exerçant son activité comme personne physique, le ministre répond que dans ce cas, le transporteur relève du droit commun. Le transporteur/personne physique sera déclaré responsable des infractions commises par le travailleur.

c) Désignation des délégués du ministre

Le ministre estime que seul un nombre limité de personnes sont susceptibles d'être désignées en qualité de délégués au sens du projet à l'examen. Il pense en premier lieu aux fonctionnaires supérieurs de l'Office des étrangers — qui possèdent le plus d'expérience dans ce domaine — et à un nombre limité d'officiers d'autres services de police, tels que le gendarmerie dans les aéroports et la police maritime dans les ports de mer.

Een definitieve keuze werd evenwel nog niet gemaakt.

Er wordt best ook voorzien in een aangepaste vorming van de aangeduide gemachtigden.

6. Aard van de door de vervoersmaatschappijen uitgeoefende controle

De uitgeoefende controle is niet van politionele, doch wel van administratiefrechtelijke aard. Hiervoor zij verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp (Stuk Senaat, n° 1272/1 (94-95), blz. 5 en 6).

De vervoersmaatschappijen hebben een contractuele band met hun passagiers. De controle of een passagier over de door de wet opgelegde reisdocumenten beschikt, kan worden beschouwd als een onderdeel van de uitvoering van het contract door de vervoerder.

Met betrekking tot de opgelegde controle kunnen door de vervoerders afspraken worden gemaakt met de grenspolitie.

7. De protocolakkoorden — Begrip « goede trouw »

Het is de bedoeling om met de zogenaamde « bona fide » vervoersmaatschappijen protocolakkoorden af te sluiten. De goede trouw waarnaar daarbij wordt verwezen, bestaat in het nemen, door de vervoerder, van voldoende voorzorgsmaatregelen om illegale immigratie te voorkomen.

Men kan hierbij spreken van een middelenverbintenis in tegenstelling tot een resultaatverbintenis.

Indien een vervoerder met andere woorden een illegale vreemdeling het land binnenbrengt, doch wel zijn verbintenissen — een akkoord met de grenspolitie bijvoorbeeld — respecteert, zal de administratieve geldboete kunnen verminderd of kwijtgescholden worden.

8. Internationaal vervoer uit de zogenaamde « Schengen »-landen

Theoretisch gelden de voorgestelde maatregelen ook voor internationaal vervoer afkomstig uit landen die de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990 hebben goedgekeurd. De grenscontroles tussen deze landen werden evenwel afgeschaft en verlegd naar de buitengrenzen van de door de overeenkomst gebonden landen.

In de praktijk wordt dus hoofdzakelijk het vervoer afkomstig uit de niet-Schengen landen geïmporteerd.

Aucun choix définitif n'a toutefois encore été fait.

Il serait également souhaitable de prévoir une formation spécifique à l'intention des futurs délégués.

6. Nature des contrôles effectués par les sociétés de transport

Le contrôle en question n'est pas d'ordre policier mais bien administratif, ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi (Doc. Sénat, n° 1272/1, 94-95, pp. 5 et 6).

Les sociétés de transport sont liées par contrat avec leurs passagers. On peut considérer qu'en s'assurant que les passagers sont effectivement en possession des documents de voyage imposés par la loi, le transporteur exécute une partie du contrat.

Pour ce qui est de l'obligation de contrôle, les transporteurs peuvent conclure des accords avec la police des frontières.

7. Les protocoles d'accord — la notion de « bonne foi »

L'objectif est de conclure des protocoles d'accord avec les sociétés de transport qui sont « de bonne foi ». Sera considéré « de bonne foi » le transporteur qui prend des mesures préventives suffisantes à prévenir toute immigration clandestine.

L'on peut parler en l'occurrence d'une obligation de moyens, par opposition à une obligation de résultat.

En d'autres termes, si un transporteur achemine un immigrant clandestin vers notre pays, mais respecte ses obligations — par exemple l'accord qu'il a conclu avec la police des frontières — l'amende administrative pourra être réduite ou supprimée.

8. Transports internationaux en provenance des pays de la zone Schengen

Théoriquement, les mesures proposées s'appliquent également aux transports internationaux en provenance de pays ayant approuvé la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990. Les contrôles aux frontières entre ces pays ont toutefois été supprimés et transférés aux frontières externes de la zone constituée par les pays adhérents.

En pratique, ce sont donc essentiellement les transports en provenance des pays extérieurs à la zone Schengen qui sont visés.

9. Het internationaal spoorwegvervoer

Het internationaal spoorwegvervoer valt buiten het toepassingsgebied van deze wet. Dit heeft niets te maken met het al dan niet publieke karakter van de maatschappijen. Momenteel laten de vigerende verdragen betreffende het internationaal spoorwegvervoer evenwel geen ruimte voor het opleggen van supplementaire voorwaarden.

De controle op het vervoer per spoor is ook reeds vrij scherp. Denken we hierbij maar aan de op de HST-terminal te Brussel uitgeoefende controle op passagiers van de Eurostar uit Londen.

De meeste in België aankomende treinreizigers worden daarenboven reeds gecontroleerd aan de buitengrenzen van de zogenaamde « Schengen-landen ».

III. — STEMMINGEN

Artikelen 1 en 2

De artikelen geven geen aanleiding tot verdere bespreking en worden aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

*
* *

Het gehele wetsontwerp wordt vervolgens gewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

<i>De rapporteur,</i>	<i>De voorzitter,</i>
G. VANLEENHOVE	D. VAN DER MAELEN

9. Le transport ferroviaire international

La présente loi ne s'applique pas au transport ferroviaire international. Cette exception est étrangère au fait que les sociétés concernées soient ou non publiques. En revanche, les conventions en vigueur dans le domaine du transport ferroviaire internationale ne laissent actuellement aucune marge pour imposer des conditions supplémentaires à ce mode de transport.

Les contrôles auxquels est soumis le transport ferroviaire sont d'ores et déjà relativement rigoureux. Le contrôle auquel les passagers de l'Eurostar en provenance de Londres sont soumis à Bruxelles n'en est qu'un exemple.

En outre, la plupart des personnes arrivant par train en Belgique ont déjà été contrôlées aux frontières extérieures des « pays Schengen ».

III. — VOTES

Articles 1^{er} et 2

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés par 10 voix et 3 abstentions.

*
* *

L'ensemble du projet de loi est ensuite adopté, sans modification, par 10 voix et 3 abstentions.

<i>Le rapporteur,</i>	<i>Le président</i>
G. VANLEENHOVE	D. VAN DER MAELEN