

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 avril 2012

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement des étrangers,
en ce qui concerne
la procédure de régularisation**

(déposée par Mme Sarah Smeyers,
M. Theo Francken
et Mme Daphné Dumery)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 april 2012

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
wat betreft de regularisatieprocedure**

(ingediend door mevrouw Sarah Smeyers,
de heer Theo Francken
en mevrouw Daphné Dumery)

RÉSUMÉ

Selon les auteurs, la procédure de régularisation humanitaire des étrangers manque son objectif. L'application de cette procédure exceptionnelle permettant à des étrangers de demander une autorisation de séjour alors qu'ils sont en séjour illégal en Belgique est trop fréquente, entraînant divers problèmes.

Cette proposition de loi vise à abroger la procédure de régularisation à partir du 1^{er} janvier 2014. Dans un souci de sécurité juridique, un régime adapté est prévu au cours d'une période transitoire. C'est ainsi que les délais indicatifs dans lesquels il doit être répondu à une demande de séjour sont écourtés. De même, l'initiative de la régularisation revient désormais à l'autorité au cours de la période transitoire, et non plus à l'étranger même.

Enfin, la procédure de regroupement familial est mise au point conformément à la jurisprudence européenne.

SAMENVATTING

Volgens de indieners schiet de procedure van humanitaire regularisatie van vreemdelingen haar doel voorbij. Deze uitzonderlijke procedure op grond waarvan vreemdelingen tijdens een illegaal verblijf in België een machtiging tot verblijf kunnen aanvragen wordt te vaak toegepast, met diverse problemen tot gevolg.

Met dit wetsvoorstel wordt de regularisatieprocedure geschrapt met ingang van 1 januari 2014. Omwille van de rechtszekerheid wordt voorzien in een overgangperiode met een aangepaste regeling. Onder meer worden de richttermijnen voor het beantwoorden van een verblijfsaanvraag ingekort. Ook komt het initiatief voor regularisering tijdens de overgangperiode aan de overheid toe, en niet langer aan de vreemdeling zelf.

Tenslotte wordt de gezinsherenigingsprocedure op punt gesteld overeenkomstig de Europese rechtspraak.

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

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e 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)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
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,

1. Lorsque l'exception devient la règle, la règle devient l'exception

La régularisation d'étrangers illégaux ne témoigne pas d'une politique humanitaire, mais bien d'une politique défailante. Cela revient à reconnaître explicitement que l'autorité n'est pas en mesure de faire respecter sa propre législation.

Lors de son élaboration en 1980, la loi sur les étrangers prévoyait qu'une demande d'autorisation de séjour devait être introduite auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent dans le pays d'origine (article 9 de la loi sur les étrangers). Elle prévoyait une exception: en cas de "circonstances exceptionnelles", l'intéressé peut introduire sa demande en Belgique, auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne (à l'époque, l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers, aujourd'hui l'article 9*bis* de la loi sur les étrangers). Il ressort des travaux préparatoires, confirmés fréquemment par la suite par une jurisprudence constante du Conseil d'État, que la notion de "circonstances exceptionnelles" ne concerne que des circonstances qui justifient que la demande soit introduite en Belgique, par dérogation à la procédure normale. Elles concernent donc en principe des circonstances dans le pays d'origine même (comme l'absence de poste diplomatique ou l'insécurité et l'instabilité politique). Comme il s'agissait d'une procédure d'exception, les circonstances exceptionnelles étaient érigées en condition de recevabilité.

Bien qu'au cours des premières années, cet article n'ait en effet été utilisé et accordé qu'exceptionnellement (en 2000, il y a eu à peine 3 337 demandes), la procédure s'est lentement muée en une procédure standard, avec plus de dix mille demandes par an. Cette situation est due principalement au fait que la condition de recevabilité a, dans une large mesure, été vidée de sa substance et finalement supprimée *de facto* par les gouvernements successifs. On a commencé à interpréter l'article 9*bis* de la loi sur les étrangers comme un article conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire absolu de régulariser des étrangers comme il l'entend pour des raisons humanitaires, même en l'absence de "circonstances exceptionnelles" au sens légal du terme. En fin de compte, la notion légale de "circonstances exceptionnelles" a même été requalifiée sans passer par le Parlement de longues procédures administratives, de circonstances familiales et, finalement, même de possession d'un contrat de travail. Le 9 décembre 2009, le Conseil d'État a ensuite annulé l'instruction en matière

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Wanneer uitzondering de regel wordt, wordt de regel uitzondering

Het regulariseren van illegale vreemdelingen is geen bewijs van een humanitair beleid, maar wel van een falend beleid. Het is de expliciete erkenning van het feit dat de overheid er niet in slaagt om zijn eigen wetgeving te doen naleven.

Bij de opstelling van de Vreemdelingenwet in 1980 werd bepaald dat een aanvraag voor een machtiging tot verblijf ingediend moet worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is in het land van herkomst (artikel 9 Vw). Hierop werd een uitzondering gemaakt: ingeval van "buitengewone omstandigheden" kan de betrokkene zijn aanvraag in België zelf doen, en wel bij de burgemeester van zijn woonplaats (destijds artikel 9, derde lid Vw, nu artikel 9*bis* Vw). Uit de voorbereidende werkzaamheden, nadien veelvuldig bevestigd door vaste rechtspraak van de Raad van State, blijkt dat het begrip "buitengewone omstandigheden" slechts die omstandigheden betreft die rechtvaardigen dat de aanvraag in afwijking van de normale procedure in België zelf wordt ingediend. Ze hebben dus in principe betrekking op omstandigheden in het land van herkomst zelf (zoals de afwezigheid van een diplomatieke post of onveiligheid en politieke instabiliteit). Omdat het een uitzonderingsprocedure betrof, waren de buitengewone omstandigheden opgesteld als een ontvankelijkheidsvoorwaarde.

Hoewel het artikel in de eerste jaren inderdaad slechts uitzonderlijk werd aangewend en toegekend (in 2000 waren er amper 3 337 aanvragen), bleek het langzaam uit te groeien tot een standaardprocedure, met meer dan tienduizend aanvragen per jaar. Dit is voornamelijk te wijten aan een verregaande uitholling en uiteindelijk een *de facto* afschaffing van de ontvankelijkheidsvoorwaarde door de opeenvolgende regeringen. Men begon artikel 9*bis* Vw te interpreteren als een artikel dat een absolute discretionaire bevoegdheid verschafte aan de minister om naar eigen humanitair goeddunken vreemdelingen te regulariseren, ook indien er geen "buitengewone omstandigheden" in wettelijke zin aanwezig waren. Uiteindelijk ging men het wettelijke begrip "buitengewone omstandigheden" zelfs buiten het Parlement om herkwalficeren als lange administratieve procedures, familiale omstandigheden en, uiteindelijk, zelfs het hebben van een arbeidsovereenkomst. Hierop heeft de Raad van State op 9 december 2009 de regularisatie-instructie van juli 2009 vernietigd, omdat

de régularisation de juillet 2009, car le gouvernement avait suspendu une condition légale sans l'accord du Parlement.

L'exception est donc devenue la règle. Les chiffres suivants montrent clairement comment la procédure prévue à l'article 9*bis* est devenue ces cinq dernières années une procédure standard (chiffres issus des rapports annuels de l'OE):

de regering zonder instemming van het Parlement een wettelijke voorwaarde opschortte.

De uitzondering is dus de regel geworden. De volgende cijfers tonen duidelijk aan hoe de procedure van 9*bis* de laatste vijf jaar een standaardprocedure geworden is (cijfers jaarverslagen DVZ):

Année — Jaar	Demandes ¹ — Aanvragen ¹	Personnes régularisées — Geregulariseerden
2005	15 927	11 630
2006	12 667	10 207
2007	13 883	11 335
2008	19 371	8 369
2009	26 232	14 830
2010	36 848	24 199
2011	17 771	9 509
Total — Totaal	142 699	90 079

Dans l'application de la procédure de régularisation 9*bis*, le gouvernement a largement ignoré la *ratio legis* initiale. La procédure visée à l'article 9*bis* était censée être tout à fait exceptionnelle. Aujourd'hui, l'article 9*bis* de la loi sur les étrangers est passé du statut d'exception ou de faveur à celui de droit subjectif et officieux au séjour.

Au fil des ans, la franche divulgation des critères de régularisation dans une série de circulaires successives a créé des attentes parmi les étrangers. Si cette évolution a été applaudie par certains partis, telle n'avait jamais été l'intention du législateur, si bien que l'on peut formuler des objections démocratiques fondamentales à l'encontre de cette pratique.

Entre-temps, l'interprétation que le gouvernement donne de l'article 9*bis* de la loi sur les étrangers a dévié vers une interprétation *contra legem* qui viole le principe de légalité. Il nous paraît dès lors indispensable de procéder à une reprise en main de l'article 9*bis*.

Bij het gebruik van de regularisatieprocedure 9*bis* heeft de regering de oorspronkelijke *ratio legis* ver achter zich gelaten. De procedure van artikel 9*bis* was bedoeld als absolute uitzonderingsprocedure. Vandaag is artikel 9*bis* Vw uitgegroeid van een uitzondering en een gunst, tot een officieus subjectief recht op verblijf.

De openlijke communicatie van de inhoudelijke criteria via opeenvolgende rondzendbrieven hebben in de loop der jaren verwachtingen gecreëerd bij de vreemdeling. Deze evolutie wordt door sommige partijen in de armen gesloten, maar was nooit de bedoeling van de wetgever, waardoor tegen deze praktijk fundamentele democratische bezwaren kunnen worden ingebracht.

De interpretatie van artikel 9*bis* Vw door de regering is ondertussen doorgeschoten naar een *contra legem* interpretatie waarbij het legaliteitsbeginsel wordt geschonden. Bijgevolg blijkt het onontbeerlijk om artikel 9*bis* zelf onder handen te nemen.

¹ Étant donné qu'une seule demande est introduite par ménage, ces chiffres renvoient en réalité à un plus grand nombre de personnes.

¹ Doordat per gezin slechts één aanvraag wordt ingediend, gaan achter dit aantal meerdere personen schuil.

2. La politique de régularisation de l'article 9bis pose problème, tant sur le plan pratique que sur le plan juridique

La possibilité qu'offre la loi de demander une autorisation de séjour durant un séjour illégal en Belgique génère de surcroît une série de problèmes que le législateur ne pouvait pas prévoir initialement:

2.1. La politique de régularisation vide complètement de sa substance l'autorité d'un ordre légal de quitter le territoire (OQT)

Les étrangers en situation illégale qui font l'objet d'un OQT sont libres d'introduire une demande recevable et d'être effectivement régularisés. Bien que la jurisprudence constante du Conseil d'État souligne systématiquement qu'une demande d'autorisation de séjour ne s'oppose pas à un rapatriement, il apparaît que le gouvernement se refuse à rapatrier ces étrangers dont la demande de régularisation est pendante. Cette situation hypothèque l'autorité de l'OQT.

2.2. La politique de régularisation envoie à la société le signal d'une illégalité tolérée

En régularisant chaque année 10 000 étrangers, dont des milliers font l'objet d'un OQT, notre gouvernement donne à la société le signal que le séjour illégal est toléré et qu'il finit par être payant. La pratique administrative actuelle montre en effet que le séjour illégal n'est, après l'échec d'une procédure d'asile, rien de plus qu'une zone grise temporaire, dans l'attente d'une régularisation définitive.

Les premières victimes de ce système sont les étrangers qui, eux, se conforment à l'ordre de quitter le territoire. Ceux qui suivent les règles sont donc sanctionnés. Ceux qui les enfreignent et séjournent illégalement dans le pays finissent par être récompensés.

2.3. La politique de régularisation empêche les étrangers déboutés de rentrer volontairement au pays

En inscrivant dans la loi même cette possibilité de régularisation et en menant pendant des années une politique de régularisation très clémente, l'État belge procure lui-même aux étrangers déboutés des perspectives d'avenir attractives. Ces derniers ne sont par conséquent guère enclins à donner suite à leur OQT et à quitter volontairement le pays.

2. Het regularisatiebeleid via artikel 9bis is zowel praktisch als juridisch problematisch

Daarenboven genereert de wettelijke mogelijkheid om tijdens illegaal verblijf in België een machtiging tot verblijf aan te vragen diverse problemen die door de wetgever oorspronkelijk niet konden worden voorzien:

2.1. Het regularisatiebeleid holt de autoriteit van een wettelijk bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) volledig uit

Ook illegale vreemdelingen die een BGV tegen zich lopen hebben, kunnen vrij een ontvankelijke aanvraag indienen en effectief geregulariseerd worden. Hoewel vaste rechtspraak van de Raad van State steeds beklemtoont dat een aanvraag tot machtiging van verblijf een repatriëring niet in de weg staat, blijkt dat de regering onwillig is om deze vreemdelingen met een hangende regularisatieaanvraag te repatriëren. Hiermee wordt de autoriteit van het BGV ondergraven.

2.2. Het regularisatiebeleid geeft het maatschappelijk signaal dat illegaliteit wordt gedoogd

Doordat jaarlijks meer dan 10 000 vreemdelingen, waarvan duizenden met een BGV, geregulariseerd worden, geeft men het maatschappelijke signaal dat illegaal verblijf gedoogd wordt en uiteindelijk ook loont. De administratieve praktijk van vandaag leert immers dat het illegaal verblijf na een afgewezen asielprocedure niet meer is dan een tijdelijke grijze zone in afwachting van een definitieve regularisatie...

Slachtoffer hiervan is in de eerste plaats de vreemdeling die wél uitvoering geeft aan zijn bevel om het grondgebied te verlaten. Wanneer men de regels volgt, wordt men dus gestraft. Wie de regels overtreedt en hier illegaal blijft, wordt uiteindelijk beloond.

2.3. Het regularisatiebeleid weerhoudt uitgeprocedeerde vreemdelingen ervan om vrijwillig terug te keren

Door de mogelijkheid op regularisatie in de wet zelf in te schrijven en er jarenlang een zeer ruimhartig regularisatiebeleid op na te houden, verschaft de Belgische Staat zelf een aantrekkelijk toekomstperspectief aan uitgeprocedeerde vreemdelingen. Hierdoor worden zij ervan weerhouden om gevolg te geven aan hun BGV en vrijwillig het land te verlaten.

Lorsque la probabilité d'être tout de même régularisé après quelques années est réelle, il est illogique, dans le chef de l'étranger, de donner suite à un OQT.

Si la Belgique souhaite disposer d'une politique des étrangers moderne, dans l'intérêt de la société, mais surtout dans l'intérêt du migrant même, la législation doit être appliquée de manière correcte et complète et, le cas échéant, affinée, de sorte que le besoin de régularisation ne soit plus un pis-aller. Une politique correcte trace des lignes claires, garantit la sécurité juridique, veille à ce que des décisions soient prises dans un délai raisonnable et rend dès lors superflue la nécessité d'une telle régularisation structurelle.

Qui plus est, il s'agit de supprimer à terme la possibilité pour les étrangers de régulariser leur séjour illégal en Belgique. Nous rappelons à cet égard qu'aucune norme européenne n'oblige la Belgique à procéder ainsi. Il est dans l'intérêt du migrant même que la sécurité juridique soit assurée et que les choses soient claires d'entrée de jeu, car on évite ainsi de créer des attentes débouchant finalement sur des déceptions et de l'incompréhension.

3. Une réforme tenant compte de préoccupations légitimes

Au fil du temps, l'autorité a recouru à la procédure de régularisation prévue à l'article 9bis pour des catégories de personnes qui n'ont pas pu suivre les filières de migration normales, en particulier le regroupement familial. Tel est notamment le cas des étrangers illégaux ayant un enfant belge.

4. Un régime transitoire qui clarifie la situation tout en réprimant les abus

L'abrogation définitive de l'article 9bis de la loi sur les étrangers est la condition *sine qua non* pour mettre en œuvre une politique des étrangers moderne, dans le cadre de laquelle les filières de migration mises à disposition par les autorités sont utilisées au maximum et respectées.

Cependant, afin de permettre de réformer la loi sur les étrangers en elle-même, une période de transition est instaurée. Ainsi, eu égard à la jurisprudence de la Cour de justice, la réforme du regroupement familial décrite ci-dessus doit être mise en œuvre. Par ailleurs, des délais indicatifs inscrits dans la loi sur les étrangers doivent permettre de garantir que les étrangers ayant introduit une demande de séjour obtiennent rapidement une réponse et ne soient pas victimes de lenteurs déraisonnables de la part des autorités.

Als men een realistische kans heeft om na enkele jaren alsnog geregulariseerd te worden, is gevolg geven aan een BGV voor de vreemdeling een onlogische optie.

Wil België een modern vreemdelingenbeleid, in het belang van de samenleving, maar in het bijzonder ook in dat van de migrant zelf, moet de wetgeving correct en volledig worden toegepast en waar nodig verfijnd, zodat de nood tot regularisatie als lapmiddel verdwijnt. Een degelijk beleid trekt duidelijke lijnen, verzekert de rechtszekerheid, zorgt ervoor dat beslissingen binnen een redelijke termijn worden genomen, en maakt bijgevolg de noodzaak aan dergelijke structurele regularisatie overbodig.

Meer nog, de mogelijkheid voor vreemdelingen om hun illegaal verblijf in België te regulariseren dient op termijn te worden afgeschaft. Wij herinneren hierbij aan het feit dat geen enkele Europese norm België hiertoe verplicht. Rechtszekerheid en duidelijkheid van meet af aan zijn in het belang van de migrant zelf, want zo wordt vermeden dat geschapen verwachtingen eindigen in teleurstelling en onbegrip.

3. Een hervorming met oog voor legitieme bekommernissen

Doorheen de jaren werd de regularisatieprocedure van 9bis door de overheid aangewend voor categorieën van personen die buiten de mazen van de normale migratiekanalen, in het bijzonder de gezinshereniging, vallen. Dat is onder meer het geval met illegale vreemdelingen met een Belgisch kind.

4. Een overgangsregime dat duidelijkheid biedt en tegelijk misbruik beteugelt

Een uiteindelijke afschaffing van het artikel 9bis Vw is een *conditio sine qua non* om een modern vreemdelingenbeleid te voeren, waarbij de door de overheid ter beschikking gestelde migratiekanalen maximaal worden benut en ook nageleefd.

Om echter toe te laten de Vreemdelingenwet zelf te hervormen, wordt een overgangsperiode ingevoerd. Zo moet, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie, de hoger beschreven hervorming van de gezinshereniging worden doorgevoerd. Via richttermijnen in de Vreemdelingenwet moet daarnaast verzekerd worden dat vreemdelingen met een aanvraag tot verblijf snel antwoord krijgen en niet het slachtoffer worden van onredelijk talmen van de overheid.

Tout cela demande une révision en profondeur de la loi sur les étrangers (élaboration d'un tout nouveau code de la migration, comme l'annonce du reste également l'accord de gouvernement Di Rupo I). C'est pourquoi nous plaçons pour la suppression de la procédure de régularisation, moyennant un régime de transition jusqu'au 1^{er} janvier 2014.

À cet égard, il convient cependant de souligner qu'il n'est absolument pas question d'un sursis. En effet, pendant cette procédure transitoire également, la politique actuelle de régularisation ne pourra plus être poursuivie. Concrètement, lorsque cette proposition de loi aura été votée, l'article 9*bis* sera modifié en vue de mettre en œuvre une modification structurelle de la politique de régularisation. Cette politique changera donc immédiatement de manière fondamentale, pour ensuite être supprimée.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 2, 4 et 5

Ces articles suppriment la régularisation humanitaire sur la base de l'article 9*bis* de la loi sur les étrangers. Un calendrier spécifique est proposé à cet effet.

a) Demandes déjà introduites

Afin de garantir la sécurité juridique, les dossiers déjà introduits seront traités aussi rapidement que possible sur la base des actuelles dispositions légales de l'article 9*bis*.

Dans ces limites légales, le pouvoir discrétionnaire du ministre s'exercera toutefois désormais de la manière suivante:

— la régularisation est absolument exclue en cas d'informations fausses ou trompeuses, de documents faux ou falsifiés, de fraude ou de recours à des moyens illégaux, et ce également si cette fraude porte, par exemple, sur un élément qui n'est pas déterminant lors de l'appréciation du dossier en question;

— la régularisation est exclue en cas d'infractions pénales graves ou lorsque l'intéressé ne peut s'identifier;

— en cas de régularisation, un titre de séjour d'une durée limitée est délivré dont la prolongation éventuelle est assortie de conditions en matière d'intégration et liée au constat que l'intéressé travaille ou non.

Dit vereist een erg grondige herziening van de Vreemdelingenwet (uitwerking van een volledig nieuw migratiewetboek zoals overigens ook aangekondigd wordt in het regeerakkoord Di Rupo I). Daarom pleiten wij voor de afschaffing van de regularisatieprocedure met een overgangsregime tot 1 januari 2014.

Daarbij moet echter worden benadrukt dat er absoluut geen sprake is van enig uitstel. Ook tijdens deze overgangsprocedure zal het huidige regularisatiebeleid immers niet langer kunnen worden verder gezet. Concreet zal, vanaf de stemming van dit wetsvoorstel het art. 9*bis* worden gewijzigd zodat een structurele wijziging van het regularisatiebeleid wordt doorgevoerd. Het regularisatiebeleid zal dus onmiddellijk grondig veranderen, om vervolgens te worden afgeschaft.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen 2, 4 en 5

Met deze artikelen wordt de humanitaire regularisatie op grond van artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet geschrapt. Hiervoor wordt een specifieke timing naar voor geschoven

a) Aanvragen die reeds zijn ingediend

Omwillen van de rechtszekerheid worden de reeds ingediende dossiers zo snel mogelijk behandeld op grond van de huidige, wettelijke bepalingen van artikel 9*bis*.

Echter, binnen deze wettelijke grenzen wordt de discretionaire macht van de minister voortaan op volgende wijze uitgeoefend:

— regularisatie wordt absoluut uitgesloten wanneer er sprake is van valse of misleidende informatie, valse of vervalste documenten, fraude of gebruik van onwettige middelen, en dit ook wanneer deze fraude bijvoorbeeld betrekking zou hebben op een element dat niet van doorslaggevend belang zou zijn bij het beoordelen van dit dossier;

— regularisatie wordt uitgesloten wanneer er sprake is van ernstige strafrechtelijke inbreuken of wanneer betrokkene zich niet kan identificeren;

— bij regularisatie wordt een verblijfstitel van beperkte duur afgeleverd, de eventuele verlenging ervan wordt gekoppeld aan voorwaarden op het vlak van inburgering en de vaststelling of de betrokkene al dan niet werkt.

b) Nouveaux dossiers

Pendant la période entre l'entrée en vigueur de la présente loi et le 1^{er} janvier 2014, de nouvelles règles seront d'application. Ces dossiers seront traités sur la base d'une version complètement révisée de l'article 9*bis* de régularisation.

La principale modification est que le droit de prendre l'initiative d'entamer ou non une procédure de régularisation revient désormais à l'administration et qu'il n'appartiendra donc plus à l'étranger concerné d'introduire une demande auprès du bourgmestre de son lieu de résidence. Seuls les étrangers qui sont déjà effectivement connus de l'Office des étrangers (et non les "illégaux clandestins") entreront donc en ligne de compte pour une régularisation.

En outre, la procédure est adaptée de telle sorte que la régularisation devient la procédure d'exception absolue. Ainsi, il ne sera pas procédé à une régularisation dans les cas suivants:

— lorsque l'étranger peut obtenir un droit de séjour sur la base d'un autre motif de séjour, il faudra suivre cette autre procédure. Ce n'est que lorsque toutes les autres procédures, en ce compris la procédure d'asile, auront été menées à leur terme que le ministre ou son délégué pourra prendre l'initiative de procéder à la régularisation;

— lorsque l'étranger a commis des faits graves passibles de poursuites pénales au cours des 10 dernières années, il ne peut plus entrer en ligne de compte pour une régularisation.

Dorénavant, la notion de "circonstances exceptionnelles" fera uniquement référence à des circonstances en vertu desquelles le demandeur est dans l'impossibilité de demander une autorisation de séjour dans son pays d'origine.

c) Plus aucune régularisation humanitaire après le 1^{er} janvier 2014

Finalement, la procédure de demande de régularisation devra être totalement supprimée, et ce, pour le 1^{er} janvier 2014.

Il est important de souligner que la régularisation n'est pas une preuve de politique humanitaire, mais plutôt de l'échec d'une politique. C'est précisément l'inadéquation de la politique des étrangers qui crée le besoin d'une procédure d'urgence.

b) Nieuwe dossiers

Wat de periode betreft tussen de inwerkingtreding van deze wet en de datum van 1 januari 2014 zullen nieuwe regels gelden. Deze dossiers zullen worden behandeld op grond van een volledig herziene versie van het regularisatieartikel 9*bis*.

Belangrijkste wijziging is dat het initiatiefrecht om een regularisatieprocedure al dan niet op te starten bij de overheid komt te liggen en het dus niet langer de betrokken vreemdeling zal toekomen om een aanvraag in te dienen bij de burgemeester van zijn verblijfplaats. Enkel vreemdelingen die reeds effectief gekend zijn bij de Dienst Vreemdelingenzaken (en niet de "illegale illegalen") zullen dus voor regularisatie in aanmerking komen.

Daarnaast wordt de procedure zo aangepast dat de regularisatie de absolute uitzonderingsprocedure wordt. Zo wordt in volgende gevallen geen regularisatie doorgevoerd:

— wanneer de vreemdeling een verblijfsrecht kan verkrijgen op grond van een ander verblijfsmotief, dient deze andere procedure te worden gevolgd. Pas wanneer alle andere procedures, inclusief de asielprocedure, zijn afgerond, kan de minister of zijn gemachtigde het initiatief nemen om tot regularisatie over te gaan;

— wanneer de vreemdeling ernstige strafrechtelijke feiten heeft gepleegd tijdens de laatste 10 jaar, dan kan hij niet in aanmerking komen voor regularisatie.

Daarbij zal voortaan gelden dat het begrip "buitengewone omstandigheden" enkel die omstandigheden omvat die het voor de aanvrager onmogelijk maken de machtiging tot verblijf aan te vragen in zijn herkomstland.

c) Geen humanitaire regularisatie meer na 1 januari 2014

Uiteindelijk zal de vraag tot regularisatie volkomen weggewerkt moeten worden tegen 1 januari 2014.

Belangrijk is het te benadrukken dat regularisatie geen bewijs van een humanitair beleid is, maar wel van een falend beleid. Net omdat het vreemdelingenbeleid tekort schiet, wordt de vraag naar een noodprocedure gecreëerd.

D'ici janvier 2014, il faudra dès lors réaliser ce qui suit:

— le fonctionnement des services de migration fera l'objet d'une radioscopie complète et approfondie, tout comme la réglementation et l'ensemble des procédures de séjour.

Le but de cette radioscopie est notamment de déterminer dans quelle mesure il est possible de rendre les procédures de séjour plus cohérentes, plus simples et plus rapides. Dans la foulée, des délais indicatifs non contraignants pourront être fixés pour le traitement des dossiers.

Sur base de tout cela, il faudra élaborer des *Service Level Agreements* (SLA) qui garantiront la qualité des procédures de séjour et qui, par exemple, excluront à l'avenir des procédures déraisonnablement longues;

— sur le plan législatif, il y aura lieu de rédiger un tout nouveau code de la migration, dans lequel la législation sur le séjour sera radicalement remaniée, les possibilités de la contourner seront supprimées, les abus seront sanctionnés et les lacunes éliminées.

Art. 3

Pour que la procédure de régularisation puisse être entièrement supprimée, il convient, comme il a été précisé ci-dessus, de perfectionner la loi sur les étrangers.

Ainsi, les étrangers relevant de deux des catégories traitées dans l'instruction de régularisation annulée du 19 juillet 2009 devraient pouvoir se prévaloir d'un droit de séjour fondé sur des motifs liés au droit constitutionnel, international et européen. Nous renvoyons à cet égard à l'arrêt n° 174/2009 du 3 novembre 2009 de la Cour constitutionnelle, ainsi qu'à la jurisprudence développée par la Cour de justice dans les affaires Zhu and Chen (CJCE 19 octobre 2004, C-200/2) et Baumbast (CJCE 17 septembre 2002, C-413/99), et dans le récent arrêt Zambrano.

Ce sont concrètement les points 2.1 et 2.2 de l'instruction de régularisation annulée qui sont concernés en l'espèce:

“2.1. l'étranger, auteur d'un enfant mineur belge, qui mène une vie familiale réelle et effective avec son enfant;

2.2. l'étranger, auteur d'un enfant mineur, citoyen de l'UE, pour autant que cet enfant dispose de moyens

In de periode tot januari 2014 zal dan ook het volgende moeten worden gerealiseerd:

— de werking van de migratiediensten wordt, net als de regelgeving en alle verblijfsprocedures, volledig en grondig doorgelicht.

Doelstelling van de doorlichting is om onder andere te definiëren waar de verblijfsprocedures meer coherent kunnen worden gemaakt, kunnen worden vereenvoudigd en versneld. Daarbij zouden ook niet bindende richttermijnen voor de behandeling van dossiers kunnen worden vastgesteld.

Op basis van dit alles moeten *Service Level Agreements* (SLA) worden gedefinieerd die de kwaliteit van de verblijfsprocedures garanderen en die, bijvoorbeeld, onredelijk lange procedures in de toekomst uitsluiten;

— op wetgevend vlak moet dit leiden tot het uitschrijven van een volledig nieuw migratiewetboek waarin de verblijfswetgeving radicaal wordt herwerkt, achterpoortjes worden gesloten, misbruiken worden afgestraft en lacunes weggewerkt.

Art. 3

Om te kunnen komen tot een volledige afschaffing van de regularisatieprocedure dient, zoals opgemerkt, de vreemdelingenwet op punt te worden gesteld.

Zo kan gewezen worden op het feit dat 2 categorieën vreemdelingen die behandeld werden in de vernietigde regularisatie-instructie van 19 juli 2009 aanspraak zouden moeten kunnen maken op een verblijfsrecht omwille van redenen die gelinkt zijn aan het grondwettelijk, internationaal en Europees recht. Daarbij kan verwezen worden naar het arrest nr. 174/2009 van het Grondwettelijk Hof dd. 3 november 2009 en naar de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaken Zhu and Chen (hvj 19 oktober 2004, C-200/2) en Baumbast (HvJ 17 september 2002, C-413/99) en naar het recente arrest Zambrano.

Concreet betreft het de punten 2.1 en 2.2 van de vernietigde regularisatie-instructie:

“2.1 de vreemdeling die ouder is van een Belgisch minderjarig kind en die een reëel en effectief gezin vormt met dit kind.

2.2 de vreemdeling die ouder is van een minderjarig kind dat een EU-burger is, indien het kind over

d'existence suffisants, éventuellement procurés par ce parent, et que ce parent prenne effectivement soin de l'enfant;”.

En ce qui concerne la catégorie 2.1., on peut renvoyer à la modification législative récemment opérée en matière de regroupement familial. Cette catégorie a été intégrée dans l'article 40*ter*, alinéa 1^{er}, 2^e tiret. La présente proposition de loi intègre par ailleurs le séjour des personnes relevant de l'autre catégorie dans l'article 40*bis* de la loi sur les étrangers. Il s'agit en effet au fond de cas de regroupement familial avec un citoyen de l'UE ou avec un Belge.

voldoende bestaansmiddelen beschikt, eventueel verkregen via deze ouder en wanneer de ouder effectief instaat voor de zorg van het kind;”.

Wat de categorie 2.1. betreft, kan verwezen worden naar de recente wetswijziging inzake gezinshereniging. Deze categorie werd opgenomen in artikel 40*ter*, eerste lid, 2^{de} streepje. Het verblijf voor de andere categorie wordt met onderhavig wetsvoorstel voortaan eveneens opgenomen in de vreemdelingenwet, meer bepaald binnen de bepalingen van artikel 40*bis*. In de grond betreft het immers gevallen van gezinshereniging met een EU burger of met een Belg.

Sarah SMEYERS (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Daphné DUMERY (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**CHAPITRE 1^{ER}****Disposition générale****Article 1^{er}**

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

CHAPITRE 2

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

Art. 2

L'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par la loi du 6 mai 2009, est abrogé.

Art. 3

Dans l'article 40*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 25 avril 2007, les dispositions sous le 4° sont remplacées par ce qui suit:

"4° les ascendants du citoyen majeur de l'Union, et les ascendants de son conjoint ou partenaire visé au 1° ou 2°, qui sont à leur charge, qui les accompagnent ou les rejoignent, ainsi que les ascendants au premier degré du citoyen mineur de l'Union séjournant en Belgique, qui s'occupent effectivement de ce mineur et constituent avec lui effectivement un ménage, et pour autant que le mineur dispose de ressources suffisantes, éventuellement acquises par le biais de ces parents;"

CHAPITRE 3**Dispositions transitoires****Art. 4**

§ 1^{er}. Les dispositions de l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour,

WETSVOORSTEL**HOOFDSTUK 1****Algemene bepaling****Artikel 1**

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

HOOFDSTUK 2

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

Art. 2

Artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij de wet van 15 september 2006 en gewijzigd bij de wet van 6 mei 2009, wordt opgeheven.

Art. 3

In artikel 40*bis*, § 2, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 25 april 2007, worden de bepalingen onder 4° vervangen als volgt:

"4° de bloedverwanten in opgaande lijn van de meerderjarige burger van de Unie, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder 1° en 2°, die te hunnen laste zijn, die hen begeleiden of zich bij hen voegen, evenals de bloedverwanten in opgaande lijn in de eerste graad van de in België verblijvende minderjarige burger van de Unie die effectief instaat voor de zorg van deze minderjarige en er een effectief gezin mee vormt en voor zover de minderjarige over voldoende bestaansmiddelen beschikt, eventueel verkregen via deze ouder;"

HOOFDSTUK 3**Overgangsbepalingen****Art. 4**

§ 1. Op de aanvragen die ingediend werden voor de inwerkingtreding van deze wet zijn de bepalingen van

l'établissement et l'éloignement des étrangers s'appliquent aux demandes introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi, étant entendu que l'autorisation de séjour n'est pas accordée à l'étranger:

1° qui a une autre procédure de séjour ou une autre demande d'asile en cours ou qui peut prétendre à un titre de séjour sur la base d'une autre procédure de séjour;

2° qui, quelle que soit la peine, a été condamné, en Belgique ou à l'étranger, comme auteur, coauteur ou complice, du chef d'un fait qualifié de crime ou de délit; pour autant que l'infraction ait été commise dans les dix ans précédant l'autorisation de séjour accordée par l'Office des étrangers et pour autant que la condamnation ait été coulée en force de chose jugée.

Lorsque l'étranger concerné est poursuivi pour une infraction visée à l'alinéa 1er, 2°, la procédure d'autorisation de séjour est suspendue jusqu'à ce que la décision ait été coulée en force de chose jugée.

Le cas échéant, l'étranger est autorisé à séjourner pour une durée limitée. Un séjour à durée illimitée ne peut être accordé que lorsque l'intéressé apporte les preuves de son intégration dans la région linguistique de sa résidence principale.

§ 2. Les demandes introduites après l'entrée en vigueur de la présente loi mais avant l'entrée en vigueur de l'article 2 sont traitées conformément aux dispositions modifiées suivantes de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980:

"Art. 9bis. § 1^{er}. Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger démontre son identité conformément à l'article 9ter, § 2, l'autorisation de séjour peut être accordée par l'Office des étrangers.

L'Office des étrangers prend l'initiative d'accorder l'autorisation de séjour mentionnée à l'alinéa 1^{er}, et cette autorisation n'est pas accordée à l'étranger:

1° qui a une autre procédure de séjour ou une autre demande d'asile en cours ou qui peut prétendre à un titre de séjour sur la base d'une autre procédure de séjour;

2° qui, quelle que soit la peine, a été condamné, en Belgique ou à l'étranger, comme auteur, coauteur ou

artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van toepassing met dien verstande dat de machtiging tot verblijf niet toegekend wordt aan de vreemdeling die:

1° een andere verblijfsprocedure of asielaanvraag lopende heeft of die in aanmerking komt voor een verblijfsrecht op basis van een andere verblijfsprocedure;

2° ongeacht de straf, als dader, mededader, of medeplichtige veroordeeld werd in België of in het buitenland voor het plegen van een als misdaad of wanbedrijf omschreven feit; dit geldt voor zover hij het misdrijf heeft gepleegd binnen tien jaar voorafgaand aan de machtiging tot verblijf door de Dienst Vreemdelingenzaken en voorzover de veroordeling kracht van gewijsde heeft verkregen.

Wanneer de betrokken vreemdeling vervolgd wordt voor een in het eerste lid, 2° vermeld misdrijf, wordt de procedure tot machtiging tot verblijf opgeschort tot de uitspraak kracht van gewijsde heeft verkregen.

Desgevallend wordt de vreemdeling gemachtigd tot verblijf van beperkte duur. Een verblijf van onbeperkte duur kan enkel worden toegekend wanneer de betrokkene aantoonst ingeburgerd te zijn in het taalgebied van zijn hoofdverblijfplaats.

§ 2. De aanvragen die ingediend worden na de inwerkingtreding van deze wet, maar voor de inwerkingtreding van artikel 2, worden behandeld overeenkomstig de volgende gewijzigde bepalingen van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980:

"Art. 9bis. § 1. In buitengewone omstandigheden en op voorwaarde dat de vreemdeling zijn identiteit aantoonst overeenkomstig artikel 9ter, § 2, kan de machtiging tot verblijf door de Dienst Vreemdelingenzaken worden toegekend.

De Dienst Vreemdelingenzaken neemt het initiatief voor de machtiging tot verblijf vermeld in het eerste lid en deze machtiging wordt niet toegekend aan de vreemdeling die:

1° een andere verblijfsprocedure of asielaanvraag lopende heeft of die in aanmerking komt voor een verblijfsrecht op basis van een andere verblijfsprocedure;

2° ongeacht de straf, als dader, mededader, of medeplichtige veroordeeld werd in België of in het buitenland

complice, du chef d'un fait qualifié de crime ou de délit; pour autant que l'infraction ait été commise dans les dix ans précédant l'initiative de l'Office des étrangers d'accorder l'autorisation de séjour et pour autant que la condamnation ait été coulée en force de chose jugée.

Lorsque l'étranger concerné est poursuivi pour une infraction visée à l'alinéa 2, 2°, la procédure d'autorisation de séjour est suspendue jusqu'à ce que la décision ait été coulée en force de chose jugée.

L'octroi d'une autorisation de séjour par l'Office des étrangers est subordonné à l'obtention préalable de l'avis du bourgmestre de la résidence principale de l'étranger concerné.

Le cas échéant, l'étranger est autorisé à séjourner pour une durée limitée. Un séjour à durée illimitée ne peut être accordé que lorsque l'intéressé apporte les preuves de son intégration dans la région linguistique de sa résidence principale.

§ 2. Les circonstances exceptionnelles au sens du § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sont exclusivement des circonstances qui font que le demandeur est dans l'impossibilité ou qu'on ne peut raisonnablement lui imposer de demander l'autorisation de séjour, conformément à l'article 9, alinéa 2, auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger.

Ne peuvent notamment être retenus comme circonstances exceptionnelles:

1° les éléments qui ont déjà été invoqués à l'appui d'une demande d'asile au sens des articles 50, 50bis, 50ter et 51, et qui ont été rejetés par les instances d'asile, à l'exception des éléments rejetés parce qu'ils sont étrangers aux critères de la Convention de Genève tel que déterminé à l'article 48/3 et aux critères prévus à l'article 48/4 en matière de protection subsidiaire, ou parce qu'ils ne relèvent pas de la compétence de ces instances;

2° les éléments qui auraient dû être invoqués au cours de la procédure de traitement de la demande d'asile au sens de l'article 50, 50bis, 50ter et 51, dans la mesure où ils existaient et étaient connus de l'étranger avant la fin de la procédure;

3° les éléments qui ont déjà été invoqués lors d'une demande précédente d'autorisation de séjour dans le Royaume."

voor het plegen van een als misdaad of wanbedrijf omschreven feit; dit geldt voor zover hij het misdrijf heeft gepleegd binnen tien jaar voorafgaand aan het initiatief van de Dienst Vreemdelingenzaken om de machtiging tot verblijf toe te kennen en voorzover de veroordeling kracht van gewijsde heeft verkregen.

Wanneer de betrokken vreemdeling vervolgd wordt voor een in het tweede lid, 2° vermeld misdrijf, wordt de procedure tot machtiging tot verblijf opgeschort tot de uitspraak kracht van gewijsde heeft verkregen.

De Dienst Vreemdelingenzaken kan enkel een machtiging tot verblijf toekennen wanneer voorafgaand het advies van de burgemeester van de hoofdverblijfplaats van de betrokken vreemdeling werd verkregen.

Desgevallend wordt de vreemdeling gemachtigd tot verblijf van beperkte duur. Een verblijf van onbeperkte duur kan enkel worden toegekend wanneer de betrokkene aantoonde ingeburgerd te zijn in het taalgebied van zijn hoofdverblijfplaats.

§ 2. Buitengewone omstandigheden als bedoeld in § 1, eerste lid, zijn uitsluitend die omstandigheden waardoor het voor de aanvrager onmogelijk is de machtiging tot verblijf overeenkomstig artikel 9, tweede lid, aan te vragen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland.

Kunnen onder meer niet aanvaard worden als buitengewone omstandigheden:

1° elementen die reeds aangehaald werden ter ondersteuning van een asielaanvraag in de zin van de artikelen 50, 50bis, 50ter en 51 en die verworpen werden door de asieldiensten, met uitzondering van elementen die verworpen werden omdat ze vreemd zijn aan de criteria van de Conventie van Genève, als bedoeld in artikel 48/3, en aan de criteria bedoeld in artikel 48/4 met betrekking tot de subsidiaire bescherming of omdat de beoordeling ervan niet behoort tot de bevoegdheid van die instanties;

2° elementen die in de loop van de procedure ter behandeling van de asielaanvraag in de zin van artikel 50, 50bis, 50ter en 51 hadden moeten worden ingeroepen, aangezien zij reeds bestonden en gekend waren voor het einde van deze procedure;

3° elementen die reeds ingeroepen werden bij een vorige aanvraag tot het verkrijgen van een machtiging tot verblijf in het Rijk."

CHAPITRE 4

Entrée en vigueur

Art. 5

L'article 2 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

29 novembre 2011

HOOFDSTUK 4

Inwerkingtreding

Art. 5

Artikel 2 treedt in werking op 1 januari 2014.

29 november 2011

Sarah SMEYERS (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Daphné DUMERY (N-VA)