

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1989-1990

25 APRIL 1990

Vorstel van wet tot opheffing van artikel 18bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

(Ingediend door de heer Vaes en mevr. Aelvoet)

TOELICHTING

Krachtens artikel 18bis van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 28 juni 1984, kan de Minister van Justitie de gemeenten toestemming verlenen om de inschrijving van sommige vreemdelingen op hun grondgebied te weigeren.

Op 14 mei e.k. is het koninklijk besluit van 7 mei 1985 houdende verbod voor bepaalde vreemdelingen om te verblijven of zich te vestigen in zes Brusselse gemeenten niet langer van kracht.

Bepaalde gemeenten hebben nu al om een verlenging van dat verbod gevraagd en andere hebben eveneens de wens te kennen gegeven die maatregel te mogen toepassen.

Wat beoogde de Regering met de goedkeuring van artikel 18bis van de wet van 15 december 1980? De parlementaire voorbereiding verschaft ter zake voldoende duidelijkheid. De Regering wilde maatregelen nemen ter bestrijding van « de concentratie van een bijzonder groot aantal vreemdelingen op bepaalde plaatsen, waar men reeds met andere pro-

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1989-1990

25 AVRIL 1990

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

(Déposée par M. Vaes et Mme Aelvoet)

DEVELOPPEMENTS

L'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 6 de la loi du 28 juin 1984, permet au Ministre de la Justice d'autoriser des communes à interdire l'inscription de certains étrangers sur leur territoire.

Le 14 mai prochain, l'arrêté royal du 7 mai 1985 interdisant à certains étrangers de séjourner ou de s'établir dans six communes bruxelloises cessera d'être en vigueur.

Certaines communes ont d'ores et déjà demandé l'autorisation de renouveler cette interdiction, d'autres ont également manifesté le souhait de bénéficier d'une telle autorisation.

Quels étaient les objectifs poursuivis par le Gouvernement lors de l'adoption de l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980? Les travaux parlementaires sont assez clairs. Le Gouvernement voulait lutter contre « l'agglomération d'un nombre particulièrement élevé d'étrangers dans certains endroits, où quelques problèmes se posent déjà, ce qui a pour conséquence

blemen kaupt, wat tot gevolg heeft dat de neiging van sommigen om aan de zelfkant van de maatschappij te gaan leven wordt aangemoedigd en versterkt, dat hun Belgische burens van elke poging tot integratie afzien en wellicht zelfs dat afstotingsreacties worden uitgelokt. De concentratie van vreemdelingen in bepaalde gemeenten dient dan ook te worden beperkt, vooral omdat deze meestal nog bijkomende problemen kennen » (Gedr. St. Kamer 1983-1984, nr. 756/1, blz. 3).

De Regering deed dus een bizarre poging om de uitingen van vreemdelingenhaat of racisme te onderdrukken of zelfs de wereld uit te helpen door in de gemeenten met een hoge concentratie van vreemdelingen de inschrijving van bepaalde vreemdelingen te beperken.

Vijf jaar zijn inmiddels verlopen en zes Brusselse gemeenten kregen van de Minister de toestemming om vreemdelingen te weigeren. Ondertussen werden noch het in 1985 opgestarte experiment, noch de gevolgen van een eventuele verlenging aan een ernstige evaluatie onderworpen.

Dit voorstel ontkent helemaal niet het bestaan van problemen waarvoor voornoemde bepaling een oplossing beweerde te bieden. In wijken met te veel bewoners van vreemde afkomst kunnen bepaalde omstandigheden inderdaad de integratie bemoeilijken en aanleiding geven tot afstotingsreacties. Dat neemt evenwel niet weg dat de in 1984 door de Regering gekozen oplossing betwistbaar blijft.

Juridisch gezien is artikel 18*bis* van de wet van 15 december 1980 onverenigbaar met de door België aangegane internationale verbintenissen. De Raad van State wees destijds in zijn met redenen omkleed advies van 5 augustus 1983 al op die onverenigbaarheid (Gedr. St. Kamer 1983-1984, nr. 756/1, Blz. 34).

1. Artikel 18*bis* vormt enerzijds een inbreuk op de recht om zich vrij te verplaatsen, dat in het Aanvullend Protocol nr. 4 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is vastgelegd.

Dat protocol, dat bij de wet van 24 januari 1970 werd goedgekeurd, betrof het recht voor eenieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt om er in vrijheid woonplaats te kiezen, zelfs indien dat recht « in bepaaldelijk omschreven gebieden, kan worden gebonden aan bij de wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving ».

De toenmalige Regering verschool zich achter het begrip « openbaar belang » om de beperking van dat recht om vrij een woonplaats te kiezen, te verantwoorden.

De fundamentele vraag is evenwel niet in welke mate het algemeen belang door de bevolkingstoename wordt bedreigd, maar wel of het beoogde doel een voldoende rechtvaardiging is voor een

de favoriser ou d'accroître la tendance de certains à vivre en marge, de décourager chez leurs voisins toutes tentatives d'intégration et peut-être même de provoquer des réactions de rejet. Aussi convient-il de limiter la concentration d'étrangers dans certaines communes, dès lors du moins que celles-ci connaissent en outre certaines difficultés » (Doc. Chambre 1983-1984, n° 756/1, p. 3).

Le Gouvernement avait donc lancé le pari étrange de réduire ou de supprimer le sentiment xénophobe ou raciste en limitant l'inscription de certains étrangers dans les communes à forte concentration immigrée.

Cinq années se sont écoulées et six communes bruxelloises ont bénéficié de cette autorisation ministérielle d'interdiction. Aucune évaluation sérieuse et officielle de l'expérience menée depuis 1985 et des implications de son éventuel renouvellement n'a été entreprise.

La présente proposition ne prétend pas nier la réalité des problèmes que prétendait résoudre cette disposition. Il est vrai qu'une forte concentration dans certains quartiers de citoyens d'origine étrangère peut, dans certaines circonstances, nuire à leur intégration, voire même provoquer des réactions de rejet. La réponse donnée par le Gouvernement en 1984 reste toutefois contestable.

Il n'en reste pas moins que d'un point de vue juridique, l'article 18*bis* de la loi du 15 décembre 1980 est incompatible avec les engagements internationaux auxquels la Belgique a souscrit. Cette incompatibilité avait été soulevée, à l'époque, par le Conseil d'Etat dans son avis motivé du 5 août 1983 (Doc. Chambre 1983-1984, n° 756/1, p. 34).

1. D'une part, l'article 18*bis* constitue une entorse à la liberté de mouvement, consacrée par le quatrième protocole additionnel à la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme.

Ce protocole, approuvé par la loi du 24 janvier 1970, porte sur le droit, pour qui se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat, de choisir librement sa résidence même si « dans certaines zones déterminées, ce droit peut faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

Le Gouvernement de l'époque s'est caché derrière cette notion « d'intérêt public » pour justifier la limitation apportée à ce droit de choisir librement sa résidence.

Or, la question fondamentale n'est pas de savoir dans quelle mesure l'intérêt public est menacé par l'accroissement de la population mais bien de savoir si la limitation du droit de choisir sa résidence se justi-

beperking van het recht om vrij een woonplaats te kiezen. De wetgever wil immers verhinderen dat in een toename van het aantal vreemdelingen het risico schuilt dat « de negatieve houding tussen de gemeenschappen onderling uitbreiding neemt, wat in een pluri-etnische samenleving een bijzonder ernstig gevaar vormt » (Gedr. St. Kamer, *op. cit.* blz. 9).

Die bepaling kan op zich het beoogde doel niet bereiken en dus de opflakeringen van racisme of vreemdelingenhaat niet de kop indrukken. Daarvoor bestaan drie redenen.

Eerst en vooral geldt het verbod om een bepaalde gemeente als woonplaats te kiezen voor een zeer beperkt aantal vreemdelingen.

Die beperking treft immers noch de onderdanen van een E.E.G.-lidstaat, noch de vreemdelingen die al in het Rijk zijn gevestigd, noch de vreemdelingen die er wettig verblijven en al in de gemeente zijn ingeschreven op het ogenblik dat die bepaling in werking treedt.

Zij kan ook niet worden toegepast op de echtgenoot of de kinderen, omdat voor hen het recht op gezinshereniging geldt. Blijven met andere woorden nog over: de studenten, de internationale kaderleden en de politieke vluchtelingen of kandidaat-vluchtelingen, randverschijnselen binnen de totale vreemdelingengemeenschap dus.

Ten tweede verleent de wet zelf aan de burgemeester de — trouwens discretionaire — bevoegdheid om afwijkingen toe te staan.

Uit de beschikbare cijfers blijkt dat in elk van de zes gemeenten meer dan 50 pct. van de gevraagde afwijkingen werden toegestaan. Wat blijft er dan nog over van de zogenaamde bedreiging voor « het algemeen belang »?

Ten derde en ten laatste kan men zich afvragen in welke mate de aanwezigheid van vreemdelingen die geen E.E.G.-onderdaan zijn een grotere bedreiging voor het algemeen belang vormt dan de aanwezigheid van vreemdelingen uit de E.E.G.-lidstaten.

Uiteindelijk komt het erop neer dat dank zij die bepaling, die men laat doorgaan als een bescherming van het algemeen belang in bepaalde gebieden, een discriminerende praktijk wordt gelegaliseerd en gemeengoed gemaakt.

2. Artikel 18*bis* creëert klaarblijkelijk ook een op nationaliteit berustend onderscheid. Men kan zich dan ook terecht afvragen of die discriminatie niet in strijd is met artikel 14 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Hamvraag is immers of het gemaakte onderscheid al dan niet wettig is, of het doel dient.

Or le but poursuivi par le législateur est d'éviter que l'accroissement de la population étrangère « crée un risque de voir se multiplier des attitudes négatives de collectivité à collectivité qui, dans une société pluriethnique, constituent un danger particulièrement grave » (Chambre des Représentants, *op. cit.* p. 9).

Ainsi il apparaît évident que cette disposition n'est pas construite réellement pour atteindre l'objectif visé et donc étouffer les relents de racisme ou de xénophobie, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, seul un très petit nombre d'étrangers peuvent se voir opposer cette interdiction de domiciliation.

En effet, cette limitation ne vise ni les étrangers C.E.E. ou assimilés, ni les étrangers déjà établis dans le Royaume, ni les étrangers en séjour régulier déjà inscrits dans la commune, au moment de l'entrée en vigueur de cette disposition.

Elle ne frappe pas non plus le conjoint ou les enfants qui bénéficient du regroupement familial. En d'autres termes, il reste les étudiants, les cadres internationaux et les réfugiés politiques ou candidats réfugiés, frange marginale dans l'ensemble de la communauté étrangère.

Deuxièmement, la loi elle-même autorise le bourgmestre à accorder, de manière discrétionnaire d'ailleurs, des dérogations.

Des chiffres obtenus, dans chacune des six communes, il apparaît que plus de 50 p.c. des demandes de dérogations ont été accordées. Qu'en est-il de « l'intérêt public » tant menacé?

Troisièmement enfin, en quoi la présence d'étrangers non C.E.E. menace-t-elle plus l'intérêt général que celle de membres de la Communauté européenne?

En conclusion, cette disposition se targuant de protéger l'intérêt public dans certaines zones, aboutit à « légaliser » et « banaliser » une pratique discriminatoire d'une politique du bouc émissaire ainsi qu'une logique du seuil de tolérance.

2. D'autre part, contrairement aux conventions internationales signées par la Belgique, l'article 18*bis* crée manifestement une distinction fondée sur l'origine nationale. On peut légitimement se demander si cette discrimination ne transgresse pas l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, tout la question est de savoir si la distinction opérée est légitime ou non, si elle est pertinente par rapport à l'objectif visé.

Welnu, wat is het nut van een onderscheid dat berust op het feit of men al dan niet onderdaan van een E.E.G.-land is, wanneer men de concentratie van vreemdelingen gemeenschappen in bepaalde wijken wil bestrijden?

Aangezien de wet uiteindelijk slechts een zeer beperkte groep vreemdelingen schijnt te beogen, kunnen wij alleen maar concluderen dat dat onderscheid niet gerechtvaardigd is, vooral omdat de integratieproblemen van de betrokken vreemdelingen (studenten, vluchtelingen en internationaal kaderpersoneel) zeer sterk verschillen van de problemen waarmee de « gewone » gastarbeiders te kampen hebben.

3. Hoeft het nog te worden gezegd dat die maatregel als uitzondering was bedoeld en in de tijd diende te worden beperkt? « Artikel 18*bis* van de wet van 15 december 1980 werd slechts aangenomen om een dringende oplossing te brengen in afwachting van meer algemene maatregelen ter integratie van de bevolking van vreemde afkomst. » (Beknopt verslag, Senaat 7 maart 1990, blz. 525).

De automatische verlenging zonder enig voorafgaand onderzoek naar gevolgen ervan zou betekenen dat die bepaling niet meer dan een doorzichtig en slecht voorwendsel was dat bezwaarlijk de schending van een door het Europese Verdrag voor de rechten van de mens erkende vrijheid verheelt.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

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 wordt opgeheven.

Or, en quoi la distinction fondée sur l'appartenance ou non à la C.E.E. est-elle utile pour lutter contre la concentration de communautés étrangères dans certaines communes qui ont, par ailleurs, d'autres difficultés?

La loi ne visant *in fine* qu'un très petit nombre d'étrangers, on ne peut s'empêcher de conclure que cette distinction ne se justifie pas, d'autant que les problèmes d'insertion des étrangers visés (étudiants, réfugiés et cadres internationaux) sont très différents de ceux des travailleurs immigrés « classiques ».

3. Faut-il encore le préciser, cette mesure avait été conçue comme exceptionnelle et devait être limitée dans le temps. « L'article 18*bis* de la loi du 15 décembre 1980 n'a été adopté que pour apporter une solution d'urgence dans l'attente de mesures plus générales d'intégration des populations d'origine étrangère » (Compte rendu analytique, Sénat, 7-8 mars 1990, p. 517).

La reconduction automatique sans études d'impact préalables réduirait cette disposition à un simple mauvais prétexte dissimulant mal la violation d'une liberté reconnue par la Convention européenne des droits de l'homme.

J.-F. VAES.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

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 est abrogé.

J.-F. VAES.
M. AELVOET.