
Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

21 AVRIL 1999

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 54 de la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès au
territoire, le séjour, l'établissement
et l'éloignement des étrangers et
l'article 57ter de la loi du
8 juillet 1976 organique des centres
publics d'aide sociale**

AMENDEMENT

N° 1 DE MME VAN DE CASTEELE ET CONSORTS

Art. 4 (nouveau)

Insérer un article 4, libellé comme suit:

«Art. 4. — L'article 54, 5°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par l'article 2 de la présente loi, s'applique jusqu'au 11 novembre 1999 au plus tard. Les catégories de personnes qui auront été désignées par arrêté délibéré en Conseil des ministres entre la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le 11 novembre 1999 relèveront automatiquement, et aux conditions déterminées par arrêté délibéré en Conseil des ministres, d'un statut de personne déplacée instauré par une loi, pour autant que celui-ci entre en vigueur au plus tard le 11 novembre 1999.»

Voir:

- 2143 - 98 / 99 :

— N° 1 : Proposition de loi de MM. Vanvelthoven, Lenssens, Ch. Janssens et Gehlen.

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

21 APRIL 1999

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 54 van de
wet van 15 december 1980 betreffende
de toegang tot het grondgebied, het
verblijf, de vestiging en de verwijde-
ring van vreemdelingen en van artikel
57ter van de organieke wet van 8 juli
1976 betreffende de openbare centra
voor maatschappelijk welzijn**

AMENDEMENT

Nr. 1 VAN MEVROUW VAN DE CASTEELE c.s.

Art. 4 (nieuw)

Een artikel 4 invoegen, luidend als volgt :

«Art. 4. — Artikel 54, 5°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoerd door artikel 2 van deze wet, is van kracht tot uiterlijk 11 november 1999. De categorieën van personen die door een in Ministerraad overlegd besluit werden aangeduid in de periode tussen de inwerkingtreding van deze wet en 11 november 1999 zullen automatisch en onder de voorwaarden bepaald door een in Ministerraad overlegd besluit ressorteren onder een door een wet ingevoerd ontheemdenstatuut indien dit uiterlijk op 11 november 1999 van kracht is.»

Zie:

- 2143 - 98 / 99 :

— Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heren Vanvelthoven, Lenssens, Ch. Janssens en Gehlen.

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

JUSTIFICATION

Si l'utilisation d'un critère général permet de réagir de façon créative face aux besoins qui se présentent, elle ne confère aucun cadre légal et, partant, aucune sécurité pour les situations de détresse qui se présenteront à l'avenir. Eu égard à l'urgence devant la crise actuelle au Kosovo, c'est à juste titre que la proposition de loi à l'examen vise à laisser entièrement à l'initiative du gouvernement la faculté de prendre une mesure particulière d'accueil ainsi que la mise en oeuvre concrète (financement, accueil, délai, etc.) de cette mesure.

Notre amendement soutient l'initiative dont cette proposition de loi est le vecteur. Il tend par ailleurs à faire en sorte qu'une législation réellement cohérente, créant un cadre pour faire face de manière systématique à de telles situations d'urgence, soit adoptée dès que le parlement reprendra ses activités après les élections. Une telle initiative est de nature à éviter que si de tels drames devaient se répéter, ce que nous ne souhaitons évidemment pas, il faille de nouveau résoudre les problèmes au cas par cas, comme dans le cas de la Bosnie et, aujourd'hui, du Kosovo. La limitation de la mesure proposée à l'article 2 au 11 novembre 1999 n'est pas seulement inspirée par la valeur hautement symbolique, en cette matière, de la date du 11 novembre, mais aussi par le besoin particulièrement urgent de disposer d'un cadre légal. L'amendement est basé sur le postulat que tous les réfugiés kosovars accueillis conformément à l'article 2 bénéficieront automatiquement du nouveau statut de personne déplacée, sans tracasseries administratives et sans modification préjudiciable de la condition de séjour à leur arrivée.

L'octroi d'un statut de réfugié, en plus du statut déjà prévu par la Convention de Genève pour les réfugiés politiques, doit être proposé en priorité à l'initiative

1. d'une instance internationale à laquelle la Belgique se lie par une convention internationale. Cette instance et cette convention n'existent pas encore. Elles constitueraient pourtant le cadre nécessaire afin d'offrir la sécurité aux peuples du monde entier, de manière à ce que leur sort ne se règle pas au hasard des rapports géopolitiques qui existent dans la région concernée. En tant que parti nationaliste, la VU insiste pour que l'on instaure un tel système;

2. du Parlement par l'adoption d'une proposition de loi fixant également les modalités d'accueil et de financement;

3. du gouvernement par le dépôt d'un projet de loi ou, dans certaines circonstances prévues par la loi, par voie d'arrêté royal.

Le groupe VU a élaboré une proposition de loi instaurant un «statut de personne déplacée» qui peut servir de fil conducteur et dont on trouvera les développements ci-après.

Le seul statut qui existe aujourd'hui est celui de réfugié politique. Celui qui souhaite se prévaloir du statut de réfugié politique doit prouver lui-même qu'il est (ou pourrait être) personnellement victime de persécutions pour des raisons politiques. Celui qui y parvient reçoit une autorisation de séjour définitive. Il en résulte que beaucoup de personnes, bien qu'elles soient réellement victimes de certaines

VERANTWOORDING

Het gebruik van een open omschrijving biedt dan wel het voordeel om creatief in te spelen op de noden zoals ze zich voordoen, het biedt echter geen enkel kader en dus geen zekerheid voor toekomstige noodsituaties. Dit wetsvoorstel legt onder de terechte tijdsdruk van de huidige crisissituatie in Kosova het initiatief van een bijzondere maatregel tot opvang en de invulling ervan (financiering, onthaal, termijn,...) eenzijdig bij de regering.

Dit amendement ondersteunt het initiatief dat door dit wetsvoorstel wordt genomen. Het dringt er anderzijds op aan om zodra het parlement na de verkiezingen terug bijeen komt, er een sluitende wetgeving komt die een kader schept om dergelijke noodsituaties systematisch op te vangen. Dit zou de casuïstiek, zoals het gebeurde voor Bosnië en nu voor Kosova, in de toekomst, indien er zich nog dergelijke drama's voordoen, wat wij niet wensen, kunnen voorkomen. De beperking van de in artikel 2 voorgestelde maatregel tot 11 november 1999 is niet enkel ingegeven door de in deze materie symbolische datum «11» november maar ook door de nood aan een zeer dringend wettelijk kader. Dit amendement gaat ervan uit dat alle door artikel 2 opgevangen Kosovaarse vluchtelingen automatisch terug opgenomen worden zonder enige administratieve rompslomp en zonder nadelige wijziging van de verblijfsvoorwaarde bij hun aankomst, in het nieuw in te voeren 'ontheemden' statuut.

Het toekennen van een vluchtelingenstatuut naast het reeds in de conventie van Genève voorziene statuut voor politiek vluchtelingen moet in orde van prioriteit voorgesteld worden op initiatief van

1. een internationale instantie waartoe België zich in een internationaal verdrag toe verbind. Deze instantie en dit verdrag bestaan op dit ogenblik niet. Het is wel het noodzakelijk kader om zekerheid te bieden aan volkeren over de hele wereld, zodat hun lot niet afhangt van de toevallige geopolitieke verhoudingen in die regio. Als volksnationalisten dringt de VU aan op een dergelijke regeling;

2. het parlement via een wetsvoorstel dat ook de modaliteiten van onthaal en financiering bepaalt;

3. door de regering via het indienen van een wetsontwerp of in bepaalde door de wet voorziene omstandigheden door een koninklijk besluit.

De VU-fractie heeft een voorstel van «ontheemdenstatuut» uitgewerkt, dat als lijdraad kan dienen en waarvan hier de toelichting :

Thans bestaat enkel het statuut van politiek vluchteling. Iemand die zich op het statuut van politiek vluchteling wenst te beroepen, moet zelf bewijzen dat hij individueel het (potentieel) slachtoffer is van vervolging om politieke redenen. Wie slaagt, heeft een definitieve verblijfsvergunning. Het resultaat is dat heel wat mensen, hoewel ze wel degelijk het slachtoffer zijn van vormen van politiek

formes de violences politiques, ne parviennent pas à prouver qu'elles sont des réfugiés politiques. Qui plus est, ce système donne régulièrement lieu à des engorgements au niveau des services appelés à statuer sur les demandes d'asile.

C'est pour remédier à ce problème spécifique que cette proposition de loi vise à instaurer un nouveau statut temporaire pour les personnes déplacées.

Tout comme le statut de réfugié politique, le statut de personne déplacée devrait être consacré par un traité international, de préférence au niveau des Nations unies, éventuellement et en tout cas dans un premier temps, au niveau de l'Union européenne.

Le statut de personne déplacée se caractérise par le fait que l'on examine tout d'abord si une communauté déterminée a droit à la protection, de sorte qu'il ne reste plus ensuite qu'à examiner si telle ou telle personne fait partie de cette communauté.

Le statut de personne déplacée doit protéger:

- les personnes qui vivent dans une région en proie à la guerre ou à proximité immédiate de celle-ci (par exemple, les Serbes et les Croates en Slavonie orientale il y a quelques années);

- les personnes qui vivent dans un État ou une région en proie à la guerre civile (Sarajevo, etc.);

- les membres de minorités qui vivent dans une région où la minorité est opprimée (les Kurdes dans la partie kurde de la Turquie);

- les personnes qui font partie d'une communauté qui est ou risque d'être victime d'un génocide (les Juifs en Allemagne avant et pendant la deuxième guerre mondiale, les Tutsis au Rwanda avant 1993) et qui vivent dans toute région où ce génocide pourrait être perpétré.

La décision d'accorder un statut de personne déplacée est une compétence internationale. En d'autres termes, il faut désigner une autorité qui décide s'il y a lieu d'accorder le statut de population déplacée à une communauté déterminée. Cette autorité peut être:

- ou bien un nouvel organe à créer dans le cadre de la convention;

- ou bien le Haut commissariat des Nations unies aux réfugiés;

- ou bien le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale des Nations unies;

- ou bien, dans le cadre d'une convention européenne, la Commission, le Conseil et/ou le Parlement;

- ou bien le Conseil de ministres de pays parties à la convention et qui statue à la majorité simple ou spéciale.

geïnspireerd geweld, er niet in slagen te bewijzen dat ze politiek vluchteling zijn. Daarnaast leidt dit systeem tot periodieke overbelasting van de diensten die over asiel moeten oordelen.

Om deze specifieke problematiek te verhelpen, voert dit amendement een nieuw tijdelijk statuut voor ontheemden in.

Net als voor het statuut van politiek vluchteling, zou de regeling voor ontheemden moeten worden neergeschreven in een internationaal verdrag, bij voorkeur op VN-niveau, eventueel en alledins als eerste stap, op het niveau van de Europese Unie.

Het ontheemdenstatuut heeft als kenmerk dat eerst de vraag wordt gesteld of een bepaalde groep mensen recht heeft op bescherming. Daarna moet enkel nog de vraag beantwoord worden of een persoon behoort tot deze groep.

Het ontheemdenstatuut dient bescherming te bieden aan:

- mensen die wonen in een oorlogszone of in de onmiddellijke nabijheid ervan (bvb. de Serven en Kroaten in Oost-Slavonië enkele jaren geleden);

- mensen die wonen in een staat of een regio waar een burgeroorlog woedt (Sarajevo,...);

- leden van minderheden die wonen in een zone waar de minderheid verdrukt wordt (de Koerden in het Koerdische gedeelte van Turkije);

- mensen die behoren tot een volk dat het slachtoffer is of dreigt te worden van genocide (de Joden in Duitsland voor en tijdens WOII, de Tutsi's in Rwanda voor 1993) en die wonen in eender welk gebied waar die genocide zou kunnen worden uitgevoerd.

De beslissing tot het toekennen van een ontheemdenstatuut is een internationale bevoegdheid. Er moet m.a.w. een autoriteit worden aangesteld die oordeelt of er aanleiding is het ontheemdenstatuut in te stellen voor een bepaalde groep. Deze autoriteit kan zijn:

- ofwel een nieuw op te richten orgaan in het kader van het verdrag;

- ofwel de VN-hoge commissaris voor de vluchtelingen;

- ofwel de Veiligheidsraad en/of Algemene Vergadering van de VN;

- ofwel, in het kader van een Europees verdrag, de Commissie, de Raad en/of het Parlement;

- ofwel de Raad van ministers van de landen die partij zijn van het verdrag en bij gewone of buitengewone meerderheid een beslissing neemt.

La compétence de décider si une personne relève du statut de personne déplacée (en d'autres termes, la question de savoir si une personne fait partie de la communauté à protéger), doit rester nationale.

Lors de la création d'un statut de personne déplacée, il faudra décider quelle sera la part de responsabilité qu'assumera chaque État (à la différence du statut de réfugié, dans le cadre duquel c'est le réfugié lui-même qui choisit le pays dans lequel il introduit sa demande d'asile). Ces accords devront être conclus au plus tard au moment de l'instauration du statut de personne déplacée, mais pourront être modifiés.

Les principes suivants devront être respectés:

- principe de répartition: on ne peut pas faire supporter la charge de l'accueil par un seul pays vers lequel les personnes déplacées affluent de manière fortuite;

- principe de proximité: en principe, l'accueil doit s'effectuer dans des pays dont le mode de vie est le plus proche possible de celui des personnes déplacées (c'est-à-dire que, dans le cas d'une guerre en Afrique centrale, il n'est guère raisonnable de transférer un million de personnes déplacées en Europe occidentale, comme il est tout aussi absurde, dans le cadre d'un conflit au Kosovo, de transférer des Kosovars en Amérique latine, parce que la vie y est moins chère...);

- principe de la capacité financière: l'obligation d'accueillir des personnes déplacées doit tenir compte des possibilités économiques de la collectivité où sont transférées les personnes déplacées (cf. le problème des réfugiés rwandais dans l'est du Congo, par exemple);

- principe du partage équitable des coûts: les charges financières afférentes à l'accueil des personnes déplacées doivent être réparties entre les États parties à la convention, en fonction de leur PIB.

Afin d'éviter que l'absence d'accord sur la répartition des charges financières afférentes à l'accueil des personnes déplacées ne retarde l'instauration du statut de personne déplacée, il faut inscrire dans la convention des dispositions prévoyant qu'en l'absence d'accord, le statut entre automatiquement en vigueur.

Le statut de personne déplacée est un statut temporaire, dont l'intéressé bénéficie jusqu'à ce que l'on trouve à son cas une solution humaine qui lui permette également d'assurer son retour sur le plan économique. Le critère qui est utilisé en la matière est le niveau de vie dans le pays qu'il a fui, et non celui du pays d'accueil. Ce statut ne confère pas de droit de séjour dans le pays d'accueil après qu'il a été retiré. Chaque État peut cependant délivrer une autorisation permanente de séjour en fonction des critères qu'il fixe lui-même.

C'est ainsi qu'en Belgique, la personne déplacée peut, lorsque la crise est terminée et que le statut précité lui est retiré, toujours introduire une demande individuelle, par exemple pour des raisons médicales ou humanitaires.

De bevoegdheid te beoordelen of iemand onder het ontheemdenstatuut valt (m.a.w. de vraag of een persoon tot de te beschermen groep behoort), moet nationaal blijven.

Bij het instellen van het ontheemdenstatuut moeten afspraken worden gemaakt over welk deel van de verantwoordelijkheid elk land zal nemen (d.i. een verschil met het vluchtelingenstatuut, in welk geval het de vluchteling zelf is die bepaalt in welk land hij asiel vraagt). Deze afspraken moeten gemaakt worden uiterlijk bij het instellen van het statuut van ontheemden, maar zijn voor wijziging vatbaar.

Daarbij staan volgende principes voorop:

- spreidingsbeginsel: de last van de opvang mag niet worden doorgeschoven naar één land waar toevallig veel ontheemden naartoe trekken;

- nabijheidsbeginsel: in principe moet de opvang bij voorkeur gebeuren in landen die een zo vergelijkbaar mogelijke samenleving hebben (d.w.z.: bij een Centraal-Afrikaanse oorlog heeft het weinig zin een miljoen ontheemden over te vliegen naar West-Europa, maar bij een conflict in Kosovo heeft het even weinig zin de Kosovaren naar Latijns-Amerika over te brengen omdat het leven daar goedkoper is ...);

- draagkrachtbeginsel: de verplichting tot het opnemen van ontheemden moet in verhouding blijven met de economische draagkracht van de samenleving waar de ontheemden worden overgebracht (cf. probleem van Rwandese vluchtelingen in bvb. Oost-Kongo);

- principe van rechtvaardige kostendeling: de financiële lasten van de ontheemdenopvang moeten worden verdeeld tussen de lidstaten bij het verdrag, op basis van hun BBP.

Het niet tijdig instellen van het ontheemdenstatuut, omdat er discussie is over wie de lasten moet dragen, moet tegengegaan worden door bepalingen in het verdrag, die ervoor zorgen dat in geval er geen akkoord is, het statuut automatisch van kracht wordt.

Het ontheemdenstatuut is een tijdelijk statuut, dat duurt tot voor de betrokkene een humane oplossing bestaat die het hem ook economisch mogelijk maakt terug te keren. Het criterium daarvoor is de levensstandaard in het land waar hij uit gevlucht is, niet de levensstandaard van het opvangland. Het statuut geeft geen recht op verblijf in het land van opvang nadat het is opgeheven. Wel kan elke staat afzonderlijk een permanente verblijfsvergunning verlenen volgens die criteria die hij zelf bepaalt.

In België kan de ontheemde bijvoorbeeld, wanneer de crisissituatie voorbij is en het statuut opgeheven is, steeds een individuele aanvraag doen bvb. omwille van medische of humanitaire redenen.

Lorsqu'elle pénètre dans le pays, la personne déplacée peut demander les statuts de personne déplacée et de réfugié (en vertu de la Convention de Genève). Elle suit, pour ce faire, la procédure normale.

Cette proposition de loi vise, en attendant que soit élaboré un instrument international, à instaurer un régime légal analogue au niveau fédéral. En d'autres termes:

- le gouvernement fédéral (par arrêté royal, sur la base des critères légaux) ou le parlement (en adoptant un projet ou une proposition de loi) pourront déterminer les groupes auxquels ce statut est applicable;

- ils fixeront également le début et la fin de ce statut;

- la loi prévoira que la répartition des réfugiés s'effectuera en fonction des chiffres de la population, un nombre fixe de réfugiés étant attribué aux deux communautés dans la Région de Bruxelles-capitale;

- la charge financière sera supportée par la communauté à laquelle ils auront été attribués;

- les communautés devront jouer un rôle plus important dans la politique d'accueil des réfugiés (également à Bruxelles);

- des paramètres seront fixés au préalable pour l'octroi d'une «indemnité de retour». L'étranger pourra, après un séjour de longue durée, introduire une demande de régularisation conformément à la législation existante (circonstances exceptionnelles). La demande du statut de personne déplacée pourra s'accompagner d'une demande d'asile conformément aux dispositions de la Convention de Genève.

De ontheemde kan, bij het binnenkomen van het land, gelijktijdig het ontheemden- en vluchtelingenstatuut (op basis van het Verdrag van Genève) aanvragen. Hij volgt hiervoor de normale procedure.

In afwachting van een internationaal instrument, beoogt dit wetsvoorstel een gelijkaardige wettelijke regeling op federaal niveau. D.w.z.:

- de federale regering (met een koninklijk besluit, op basis van de wettelijke criteria) of het parlement (door het goedkeuren van een wetsontwerp of -voorstel) kan beslissen op welke groepen het statuut van toepassing is;

- zij beslissen ook over de aanvang en het einde van het statuut;

- de wet voorziet in een spreidingsbeleid op basis van bevolkingscijfers, met in Brussel een toewijzing van een vast aantal aan beide gemeenschappen;

- de financiële last ligt bij de gemeenschap waar ze toegewezen zijn;

- de gemeenschappen moeten een voornamere rol spelen in het onthaalbeleid van vluchtelingen (ook in Brussel);

- er worden vooraf parameters vastgesteld voor een «terugkeervergoeding». De vreemdeling kan na lang verblijf een aanvraag tot regularisatie indienen conform de bestaande wetgeving (uitzonderlijke omstandigheden). De aanvraag van een ontheemdenstatuut kan gepaard gaan met een asielaanvraag volgens de bepalingen van de conventie van Genève.

A. VAN DE CASTEELE
K. VAN HOOREBEKE
F. BORGINON