

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995****8 MAART 1995**

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, gedaan te Dublin op 15 juni 1990, te Rome op 7 december 1990 en te Luxemburg op 13 juni 1991

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVR. LIETEN-CROES**

De Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen heeft haar vergadering van 8 maart 1995 gewijd aan de bespreking van het onderhavige wetsontwerp.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren De Croo, voorzitter; Benker, Booremans, Diegenant, Erdman, Geens, Hotyat, L. Kelchtermans, mevr. Maes, de heren Van Erps, Van Wambeke, Wintgens en mevr. Lieten-Croes, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren de Seny, Leclercq en Moureaux.
3. Andere senator: de heer Jonckheer.

R. A 16703*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****1199 (1994-1995):**

Nr. 1: Ontwerp van wet.

Nr. 2: Advies van de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995****8 MARS 1995**

Projet de loi portant approbation de la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, faite à Dublin le 15 juin 1990, à Rome le 7 décembre 1990 et à Luxembourg le 13 juin 1991

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR MME LIETEN-CROES**

La Commission des Relations extérieures a consacré sa réunion du 8 mars 1995 à l'examen du présent projet de loi.

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. De Croo, président; Benker, Booremans, Diegenant, Erdman, Geens, Hotyat, L. Kelchtermans, Mme Maes, MM. Van Erps, Van Wambeke, Wintgens et Mme Lieten-Croes, rapporteuse.
2. Membres suppléants: MM. de Seny, Leclercq et Moureaux.
3. Autre sénateur: M. Jonckheer.

R. A 16703*Voir:***Documents du Sénat:****1199 (1994-1995):**

N° 1: Projet de loi.

N° 2: Avis de la Commission de l'Intérieur.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

1. Algemeen

De Conventie van Dublin die op 15 juni 1990 ondertekend werd, is één van de prioritaire maatregelen die de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen moeten nemen om het vrije verkeer van personen binnen de Gemeenschap te waarborgen. In dit verband hebben de Staten de gevolgen onderzocht die de opheffing van de controle aan hun gemeenschappelijke grenzen meebrengt voor de verplaatsingen van de asielverzoekers binnen de Gemeenschap.

Ter zake moeten twee grote gevaren voorkomen worden:

— de toename van meerdere asielverzoeken die door dezelfde vreemdeling gelijktijdig of opeenvolgend in verschillende Lid-Staten worden ingediend;

— de toename van «rondreizende asielzoekers» die tengevolge van hun opeenvolgende verplaatsingen, het statuut van vluchteling, zoals bedoeld door de Conventie van Genève van 1951, niet zouden kunnen bekomen.

Om deze twee gevaren te vermijden, biedt de Conventie aan elke asielzoeker de waarborg dat zijn verzoek zal worden behandeld en wijst één enkele Lid-Staat aan die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Dit gebeurt op basis van drie criteria.

De overeenkomstsluitende partijen onderlijnen dat de Conventie van Dublin op geen enkele wijze in de plaats kan worden gesteld van de Conventie van Genève van 1951 of het Protocol van New York van 1967 met betrekking tot de vluchtelingen. Zij bevestigt het fundamentele karakter van de Conventie van Genève en het Protocol van New York, en strekt ertoe de bepalingen ervan met betrekking tot bepaalde aspecten aan te vullen om hun werking beter te waarborgen.

De Conventie treedt in werking op de eerste dag van de derde maand volgend op deze waarin de neerlegging heeft plaatsgevonden van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van de ondertekende Staat die deze formaliteit als laatste verricht. De ratificatieprocedure moet nog worden gefinaliseerd door België, Ierland en Nederland.

2. Basisbeginselen

Aan de regeling die door de overeenkomst werd ingesteld liggen een aantal basisprincipes ten grondslag:

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Généralités

La Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990, est une des mesures prioritaires à prendre par les États membres des Communautés européennes afin de garantir la libre circulation des personnes au sein de la Communauté. Dans ce contexte, les États ont examiné les conséquences de la suppression des contrôles à leur frontière commune sur les déplacements des demandeurs d'asile à l'intérieur de la Communauté.

À cet égard, il est apparu nécessaire de prévenir deux risques majeurs:

— l'augmentation des demandes d'asile multiples introduites simultanément ou successivement par un même étranger dans plusieurs États membres,

— l'accroissement des «demandeurs d'asile sur orbite» qui, suite à leurs déplacements successifs, se verraient privés du statut de réfugié prévu par la Convention de Genève de 1951.

Pour éviter ces deux risques, la Convention donne à tout demandeur d'asile la garantie que sa demande sera examinée et indique l'État membre auquel incombe la responsabilité de l'examen de la demande, et ce sur la base de trois critères.

Les parties contractantes soulignent que la Convention de Dublin ne peut en aucune façon se substituer à la Convention de Genève de 1951 ni au Protocole de New York de 1967 concernant les réfugiés. Elle confirme le caractère fondamental de la Convention de Genève et du Protocole de New York, et vise à compléter les dispositions de ces conventions sur certains aspects pour mieux en assurer le fonctionnement.

La convention entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant le dépôt des instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité. La procédure de ratification reste à finaliser par la Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas.

2. Principes de base

Le dispositif instauré par la convention s'articule autour des principes fondamentaux suivants:

2.1. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe het asielverzoek dat door vreemdelingen bij hen wordt ingediend, in behandeling te nemen. Aldus wordt voorkomen dat een asielzoeker van de ene naar de andere Staat wordt doorgestuurd, zonder dat één van die Staten zijn asielverzoek behandelt.

2.2. Daaruit vloeit evenwel niet voort dat een Staat verplicht is om een asielzoeker op zijn grondgebied te laten. Geen enkele bepaling van het Verdrag van Genève verplicht hem daartoe, aangezien voornoemd verdrag zich ertoe beperkt te verbieden dat een asielzoeker wordt verwijderd naar een land waar zijn leven of zijn vrijheid in gevaar zijn.

De overeenkomst eerbiedigt derhalve het recht waarover iedere Staat inzonderheid krachtens artikel 33 van het Verdrag van Genève beschikt, om een asielzoeker de toegang te weigeren of hem van het grondgebied te verwijderen.

2.3. Eén enkele overeenkomstsluitende Staat is verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, ongeacht bij welke Staat de vreemdeling zijn verzoek indient.

2.4. Dit laatste betekent niet dat een Staat kan worden verplicht af te zien van zijn soeverein recht om op grond van bijzondere redenen, waarvan hij zelf het belang beoordeelt, een asielverzoek te behandelen hoewel die Staat bij toepassing van de in de overeenkomst vastgelegde criteria ter zake niet verantwoordelijk is.

3. Criteria voor de aanwijzing van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek

Voor de aanwijzing van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, zijn in de overeenkomst drie criteria vastgelegd.

3.1. Een criterium gegrond op redenen van familiale aard: wanneer een Staat aan een vreemdeling reeds de hoedanigheid van vluchteling heeft toegekend en hem diens gevolg een verblijfsvergunning heeft uitgereikt, is die Staat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek dat door een familielid van de erkende vluchteling is ingediend.

Met betrekking tot die bepaling gelden twee beperkingen:

— de regel is slechts van toepassing indien de erkende vluchteling en de asielzoeker ter zake akkoord gaan;

— deze bepaling is slechts van toepassing voor bepaalde familieleden: hetzij de echtgenoot van de erkende vluchteling, hetzij zijn ongehuwde kinderen beneden de 18 jaar, hetzij zijn vader of moeder indien de erkende vluchteling zelf een ongehuwd minderjarig kind is beneden de 18 jaar.

2.1. Les États contractants s'engagent à ce que tout étranger qui introduit une demande d'asile auprès de l'un d'eux puisse voir sa demande examinée. Ainsi, on évitera qu'un demandeur d'asile soit renvoyé d'un État à l'autre sans qu'aucun de ces États n'examine sa demande.

2.2. Il n'en résulte pas pour autant qu'un État soit tenu d'admettre sur son territoire un demandeur d'asile. Aucune disposition de la Convention de Genève ne lui en fait l'obligation, celle-ci se bornant à prohiber l'éloignement du demandeur d'asile dans un pays où il serait menacé dans sa vie ou sa liberté.

La convention respecte donc le droit de tout État de refouler ou d'éloigner un demandeur d'asile, dans le respect notamment de l'article 33 de la Convention de Genève.

2.3. Quel que soit l'État contractant auquel l'étranger adresse sa demande d'asile, un seul État contractant est responsable du traitement de la demande.

2.4. Cela ne signifie pas qu'un État puisse être contraint à renoncer à son droit souverain d'examiner, pour des raisons particulières qu'il lui appartient d'apprécier, une demande d'asile alors qu'il n'en est pas responsable en application des critères fixés par la convention.

3. Critères de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile

Pour désigner l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, la convention prévoit trois critères.

3.1. Critère fondé sur des motifs d'ordre familial: lorsqu'un État a déjà reconnu la qualité de réfugié à un étranger et l'a autorisé au séjour à ce titre, cet État est responsable de l'examen de la demande d'asile déposée par un membre de la famille du réfugié reconnu.

Cette disposition connaît toutefois deux limitations:

— la règle ne peut jouer que de l'accord conjoint du réfugié reconnu et du demandeur d'asile;

— cette disposition n'est applicable que pour certains membres de la famille: soit le conjoint du demandeur d'asile, soit ses enfants célibataires de moins de 18 ans, soit son père ou sa mère si le demandeur d'asile est lui-même un enfant mineur célibataire de moins de 18 ans.

3.2. Een objectief criterium, dat ertoe moet leiden dat de Staat, die grotendeels heeft bijgedragen tot de toegang van de asielzoeker op het grondgebied van de 12 Staten, gehouden is het asielverzoek te behandelen: m.a.w. de Staat die de vergunning of het visum heeft uitgereikt of de uitreiking ervan heeft toegestaan, of, indien de vreemdeling op illegale wijze toegang heeft verkregen tot het grondgebied van de Gemeenschap, de Staat met de buitengrens waarlangs de asielzoeker het grondgebied van de Gemeenschap is binnengedrongen.

Indien geen enkel objectief criterium van toepassing is, zal het verzoek onderzocht worden door de Staat waar hij werd ingediend.

3.3. Een criterium gegrond op bijzondere redenen van humanitaire, familiale of culturele aard: zelfs indien de Staat wordt aangewezen als verantwoordelijk voor de behandeling van een asielverzoek kan hij om bijzondere redenen van, bij voorbeeld, humanitaire, familiale of culturele aard, aan een andere Staat vragen de behandeling van het verzoek voort te zetten, op voorwaarde dat de asielzoeker daarmee instemt. In dat geval moet de aangezochte Staat beoordelen of hij aan dit verzoek gevolg kan geven.

4. Procedure voor de bepaling van de Staat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek; uitwisseling van informatie

In de artikelen 10 tot 14 zijn de verplichtingen vastgesteld die in het kader van deze overeenkomst aan de Lid-Staten worden opgelegd en worden de procedures ervan nader bepaald.

Artikel 10 voorziet in twee fundamentele verplichtingen: de Staat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek is verplicht het verzoek volledig te behandelen, en moet tevens voor de asielzoeker zorgen (huisvesting, bestaansmiddelen, getuigschrift dat zijn verzoek wordt onderzocht, ...).

De volgende artikels omschrijven nader de procedure tot vaststelling van de Staat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek (o.m. vaste termijnen voor elke stap van de procedure).

De Conventie bepaalt eveneens de modaliteiten voor de uitwisseling van algemene informatie (statistische gegevens) en de procedure tot herziening en wijziging van de Conventie, de tijdelijke opschorting van de gevolgen ervan en problemen in verband met de interpretatie van de tekst. Een comité wordt opgericht om die problemen te onderzoeken.

3.2. Un critère objectif, amenant l'État qui a pris la plus grande part dans l'entrée du demandeur d'asile sur le territoire des douze États, à procéder à l'examen de la demande: c'est-à-dire l'État qui a délivré ou permis de délivrer le titre de séjour ou un visa, ou, si l'étranger est entré irrégulièrement dans le territoire commun, l'État par les frontières extérieures duquel le demandeur d'asile a pénétré sur le territoire commun.

Si aucun critère objectif ne peut être appliqué, la demande sera examinée par l'État dans lequel la demande a été introduite.

3.3. Un critère fondé sur des raisons particulières d'ordre humanitaire, familial ou culturel: bien qu'il soit désigné comme responsable de l'examen d'une demande d'asile, un État peut, pour des raisons particulières, d'ordre humanitaire, familial ou culturel par exemple, demander à un autre État de reprendre cette responsabilité pour autant que le demandeur d'asile le souhaite. Dans ce cas, l'État sollicité apprécie s'il peut accéder à cette demande.

4. Procédure de détermination de l'État responsable du traitement de la demande: échanges d'informations

Les articles 10 à 14 énumèrent les obligations qui incombent aux États membres dans le cadre de la convention et en précisent les procédures.

L'article 10 énonce deux obligations fondamentales: l'État responsable de l'examen de la demande doit mener celle-ci à terme et doit prendre en charge le demandeur (l'admettre sur son territoire, le loger, lui donner des moyens de subsistance, lui fournir une attestation de l'instruction de sa demande...).

Les articles suivants précisent la procédure de détermination de l'État responsable du traitement de la demande (e.a. des délais fixes pour chaque étape de la procédure).

La convention précise également les modalités des échanges d'informations générales (données statistiques) et la procédure de révision et de modification de la convention, la suspension temporaire de ses effets, ainsi que les problèmes d'interprétation du texte. Un comité est institué pour examiner ces problèmes.

5. De verenigbaarheid van de Overeenkomst van Dublin met het Toepassingsakkoord van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, ondertekend op 19 juni 1990

In zijn advies van 4 oktober 1993 heeft de Raad van State het probleem opgeworpen van de verenigbaarheid van de Overeenkomst van Dublin met het Toepassingsakkoord van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, ondertekend op 19 juni 1990.

De Raad van State werpt op dat « alhoewel de doelstellingen die door de beide Akkoorden (de Overeenkomst van Dublin en het Toepassingsakkoord van het Akkoord van Schengen), vooropgesteld worden, ontegensprekelijk dezelfde zijn, hun bepalingen, met betrekking tot de identiteit van de Staat die voor het onderzoek van de asielaanvraag verantwoordelijk is, in menige hypothese tot verschillende oplossingen leiden ».

Dit probleem blijft echter theoretisch aangezien in de praktijk zowel de Overeenkomst van Dublin als het Toepassingsakkoord van het Akkoord van Schengen slotbepalingen bevatten waarvan de doelstellingen of de uitwerking erin bestaat de volledige en uitsluitende toepassing van één enkel akkoord te verzekeren.

Uit deze bepalingen vloeit voort dat inzake asiel, de Overeenkomst van Dublin, in hoofde van de Staten die het Toepassingsakkoord van het akkoord van Schengen ondertekenden, voorrang heeft op de overeenstemmende bepalingen van het Akkoord van Schengen.

Zich echter bewust zijnde van de noodzaak om ter zake elke onzekerheid op te heffen, heeft het Uitvoerende Comité, dat opgericht werd bij artikel 131 van het Toepassingsakkoord van het Akkoord van Schengen, het nodig geacht een Protocol aan te nemen, volgens hetwelk de bepalingen van hoofdstuk 7 van titel II van het Toepassingsakkoord evenals de definities van « asielaanvraag », « asielzoeker » en « behandeling van een asielaanvraag » die in artikel 1 voorkomen, ophouden van toepassing te zijn op de datum van de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin. Dit Protocol werd op 26 april 1994 te Bonn ondertekend.

6. Weerslag van de Overeenkomst van Dublin op de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

Aangezien de Overeenkomst van Dublin rechtstreeks van toepassing is in België, krijgen de bepalingen ervan voorrang op deze van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

5. Compatibilité de la Convention de Dublin avec la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990

Dans son avis du 4 octobre 1993, le Conseil d'État a soulevé le problème de la compatibilité de la Convention de Dublin et de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990.

Le Conseil d'État fait remarquer que « quoique les objectifs poursuivis par les deux accords (la Convention de Dublin et la Convention d'application de l'Accord de Schengen) soient incontestablement les mêmes, leurs dispositions concernant l'identité de l'État auquel incombe la responsabilité d'examiner la demande d'asile peuvent, dans de nombreuses hypothèses, aboutir à des solutions différentes ».

Cependant, ce problème reste théorique car, en pratique, tant la Convention de Dublin que la Convention d'application de l'Accord de Schengen contiennent des dispositions finales dont le but ou le fonctionnement consiste à garantir l'application complète et exclusive d'un seul accord.

Il ressort de ces dispositions que, en matière d'asile et dans le chef des États signataires de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, la Convention de Dublin prévaut sur les dispositions correspondantes de l'Accord de Schengen.

Étant conscient de la nécessité de supprimer toute incertitude, le Comité d'exécution institué par l'article 131 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen a jugé nécessaire d'adopter un protocole, selon lequel des dispositions du chapitre 7 du titre II de la Convention d'application, ainsi que les définitions de « demande d'asile », « demandeur d'asile » et « examen d'une demande d'asile », énoncées à l'article 1^{er}, ne seront plus applicables dès la date d'entrée en vigueur de la Convention de Dublin. Ce protocole a été signé le 26 avril 1994 à Bonn.

6. Incidence de la Convention de Dublin sur la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

La Convention de Dublin étant directement applicable en Belgique, ses dispositions priment celles de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

De vereisten van de juridische zekerheid maken echter een wijziging van de voornoemde wet nodig, teneinde rekening te houden met de praktische weer-slag van sommige bepalingen van de Overeenkomst van Dublin.

De minister van Binnenlandse Zaken zal spoedig een wetsontwerp in de Ministerraad indienen, ter wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde de bepalingen van de twee overeenkomsten (Toepassingsovereenkomst van het Schengen-akkoord en Overeenkomst van Dublin), die niet rechtstreeks toegepast kunnen worden binnen het intern recht, in onze wetgeving om te zetten.

II. BESPREKING EN STEMMINGEN

Een lid wenst de praktische schikkingen te kennen die tussen de Lid-Staten onderling werden getroffen met het oog op een uitwisseling van informatie over asielzoekers.

De minister verklaart de bezorgdheid van het lid te begrijpen. Het spreekt vanzelf dat een harmonieuze toepassing van de overeenkomst vereist dat de Staten informatie over vingerafdrukken moeten kunnen uitwisselen.

De overeenkomst voorziet echter niet in een stelselmatige multilaterale uitwisseling van informatie tussen de Staten over de asielzoekers.

Daartoe is een nieuwe internationale overeenkomst nodig. De vijftien Lid-Staten overwegen het uitwisselen van vingerafdrukken van asielzoekers in een systeem dat Eurodac zal heten. Tot heden heeft men niet anders gedaan dan een haalbaarheidsonderzoek bestellen, waarna een voorstel van multilaterale uitwisseling van vingerafdrukken zal worden voorgelegd aan de ministers van de vijftien Lid-Staten.

Uiteraard staat de overeenkomst bilaterale uitwisselingen toe.

Hetzelfde lid vraagt hoever het staat met de harmonisering van de termijnen. Hoewel de procedure in verband met de behandeling van asielverzoeken werd versneld, blijft er nog een serieuze achterstand weg te werken. Worden andere Lid-Staten met gelijkaardige problemen geconfronteerd? Heeft men een inzicht in het aantal dossiers dat in andere landen voor onderzoek ter tafel ligt?

De minister wijst erop dat de Overeenkomst van Dublin wel degelijk een aantal termijnen heeft vastgesteld. Zo bepaalt artikel 11 dat een Lid-Staat waar bij een asielverzoek is ingediend en die van oordeel is

Toutefois, des impératifs de sécurité juridique requièrent d'adapter la loi précitée afin de tenir compte de l'incidence pratique de certaines dispositions de la Convention de Dublin.

Le ministre de l'Intérieur ne tardera pas à déposer au Conseil des ministres un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de transposer les dispositions des deux Conventions (Convention d'application de l'accord de Schengen, Convention de Dublin) qui ne sont pas directement applicables dans l'ordre juridique interne.

II. DISCUSSION ET VOTES

Un membre aimerait connaître les dispositions pratiques prises entre les États membres en vue d'échanger des informations sur les demandeurs d'asile.

Le ministre comprend le souci du membre. Il est évident que pour que la convention puisse s'appliquer de façon harmonieuse, les États devraient échanger des informations portant sur les empreintes digitales.

La convention ne prévoit toutefois pas d'échange multilatéral systématique de données entre les États concernant les demandeurs d'asile.

À cet effet, une nouvelle convention internationale est nécessaire. Ainsi, les quinze États membres envisagent l'échange des empreintes digitales des demandeurs d'asile au sein d'un système qui portera le nom d'Eurodac. Jusqu'à aujourd'hui, on s'est limité à la commande d'une étude de faisabilité, à la suite de laquelle une proposition d'échange multilatéral portant sur les empreintes digitales sera soumise aux ministres des quinze États membres.

La convention permet, bien sûr, des échanges d'ordre bilatéral.

Le même membre demande où l'on en est dans l'harmonisation des délais. Bien que l'on ait accéléré la procédure d'examen des demandes d'asile, il reste encore un sérieux arriéré à résorber. Tous les États membres sont-ils confrontés à des problèmes analogues? A-t-on une idée du nombre de dossiers en attente dans d'autres pays?

Le ministre répond que la Convention de Dublin a bel et bien fixé certains délais. Ainsi l'article 11 prévoit-il qu'un État membre saisi d'une demande d'asile et estimant qu'un autre État membre est

dat een andere Lid-Staat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, binnen de zes maanden van het asielverzoek om overname door de verantwoordelijke Lid-Staat moet verzoeken.

De Lid-Staat die dit verzoek om overname ontvangt, moet binnen de drie maanden een besluit nemen.

Ook andere Lid-Staten van de Europese Unie vertonen een zeker achterstand bij de behandeling van de asielverzoeken.

Het spreekt evenwel vanzelf dat de regeling om te bepalen welke Staat verantwoordelijk is, niet voor de achterstand geldt. Die geldt alleen voor de nieuwe verzoeken ingediend vanaf de inwerkingtreding van de internationale Overeenkomst.

Een lid wenst te weten of het nieuw uit te werken Eurodac-systeem zal geïntegreerd worden in het Schengen-informatiesysteem, S.I.S.

De minister wijst erop dat bij de huidige stand van zaken de uitwisseling van informatie over asielzoekers niet bij het S.I.S. thuis hoort en daarvan ook geen deel mag uitmaken.

Het vraagstuk van de multilaterale uitwisseling van individuele informatie moet geregeld worden in het kader van een nieuwe Overeenkomst ter aanvulling van de Overeenkomst van Dublin.

Een senator vraagt naar de reden van de grote vertraging waarmee het ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij één van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen bij de Senaat werd ingediend.

Tussen het advies van de Raad van State (4 oktober 1993) en de datum van indiening bij het Parlement (14 oktober 1994) is een jaar verlopen.

Bovendien wijst de Raad van State op de noodzaak om de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen aan te passen. De senator stelt echter vast dat er tot nu toe slechts een voorontwerp van wet bestaat. Het is dus weinig waarschijnlijk dat de wet van 1980 nog onder de huidige legislatuur zal kunnen gewijzigd worden.

De minister stelt inderdaad een ernstige en systematische vertraging vast in het ratificatieproces van internationale verdragen, overeenkomsten, protocollen, enz., wat hij onaanvaardbaar acht. Dit is de reden waarom de minister twee maatregelen van algemene aard heeft genomen.

Ten behoeve van de Dienst Verdragen van het Departement van Buitenlandse Zaken werden enkele ambtenaren aangeworven volgens het bijzonder tijdelijk kader, wat de administratieve behandeling van de

responsable de l'examen de celle-ci, doit requérir, dans les six mois de la demande d'asile, la prise en charge par l'État membre responsable.

L'État membre qui reçoit cette demande de prise en charge doit statuer dans les trois mois.

D'autres États membres de l'Union européenne connaissent aussi un certain retard dans l'examen des demandes d'asile.

Mais il va de soi que le système de la détermination de l'État responsable ne s'appliquera pas à l'arrière; il ne s'appliquera qu'aux nouvelles demandes introduites à partir de l'entrée en vigueur de la convention internationale.

Un membre aimerait savoir si Eurodac, le nouveau système à développer, sera intégré dans le système d'information de Schengen (S.I.S.).

Le ministre précise qu'actuellement l'échange d'informations concernant les demandeurs d'asile n'est pas et ne peut pas être dans le S.I.S.

La question de l'échange multilatéral des informations individuelles devra être réglée dans le cadre d'une nouvelle convention additionnelle à la Convention de Dublin.

Un sénateur demande quelle est la raison du retard important avec lequel le projet de loi portant approbation de la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes a été déposé sur le bureau du Sénat d'un des États membres de l'Union européenne.

Une année s'est écoulée entre l'émission de l'avis du Conseil d'État (4 octobre 1993) et le dépôt du projet au Parlement (14 octobre 1994).

En outre, le Conseil d'État souligne la nécessité d'adapter la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Or, le sénateur constate qu'à cet égard, il n'y a jusqu'à présent qu'un avant-projet de loi. Il est, dès lors, peu probable que la loi de 1980 puisse encore être modifiée sous la présente législature.

Le ministre constate qu'il y a, en effet, un retard sérieux et systématique dans la procédure de ratification des traités, conventions, protocoles et autres documents internationaux, ce qu'il trouve inadmissible. C'est pourquoi il a pris deux mesures d'ordre général.

L'on a engagé plusieurs fonctionnaires pour les besoins du service des traités du département des Affaires étrangères, et ce dans le cadre spécial temporaire, ce qui permettra d'accélérer la procédure admi-

verdragen in het Departement van buitenlandse zaken zal doen versnellen. Het probleem ligt echter niet alleen bij de achterstand in de afwikkeling van de dossiers, maar ook bij een gebrek aan zin voor management. Een onderzoek naar de administratieve lijdensweg van een viertal verdragen leidt tot weinig bemoedigende conclusies: de *follow up* van dossiers ontbreekt, wat te wijten is aan een gebrek aan beheerscapaciteiten. Dit probleem stelt zich ook bij andere departementen bij wie om advies over verdragen wordt verzocht.

De minister kondigt ook andere maatregelen ter verbetering van de ratificatieprocedure van verdragen aan.

Wat de vraag betreffende het advies van de Raad van State betreft, verduidelijkt de minister dat er tegenstellingen bestaan tussen enerzijds de Overeenkomst ter uitvoering van Schengen en de Overeenkomst van Dublin.

De minister is van mening dat een oplossing zich aandient.

De vraag luidt dus als volgt: dient onze interne Belgische wetgeving, met name de wet van 15 december 1980, gewijzigd te worden?

Op dat vlak ontkent de minister enige vertraging.

Hoe dan ook, de Overeenkomst van Dublin die naar alle waarschijnlijkheid binnenkort door België zal geratificeerd, is *self-executing*.

De senator blijft van oordeel dat men wat vertraging heeft opgelopen bij het opstellen van het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980, dat de minister van Binnenlandse Zaken in het vooruitzicht had gesteld.

Dezelfde senator verwijst naar artikel 6 van de overeenkomst, dat bepaalt welke Staat verantwoordelijk is wanneer een asielzoeker op onregelmatige wijze het grondgebied heeft betreden. Tevens haalt hij het niet opgeloste probleem aan van de verdeling van de last, de solidariteit die tussen de lidstaten moet bestaan.

Geldt het objectief criterium bij het onregelmatig binnenkomen? Volgens artikel 6 zijn de grensstaten waar men het vaakst op onregelmatige wijze binnenkomt, zoals Duitsland, Italië en Spanje, verantwoordelijk voor het afhandelen van het dossier, en het ten laste nemen van de asielzoeker. Hoe kan men tegelijkertijd het beginsel van het artikel 6 bevestigen en beweren dat dit artikel tegemoetkomt aan de solidariteit die tussen de Lid-Staten van de Europese Unie behoort te bestaan? Bij herhaling heeft de Bondsrepubliek Duitsland zich erover beklagd te moeten opdraaien voor de enorme financiële kosten die het groot aantal asielzoekers op zijn grondgebied meebracht.

nistrative à laquelle sont soumis les traités au département des Affaires étrangères. Il y a, toutefois, un problème en raison non seulement du retard dans le traitement des dossiers, mais aussi d'une absence de sens du management. L'examen du « calvaire » administratif subi par quatre traités amène à une conclusion peu encourageante: il n'y a pas de suivi des dossiers, parce que la capacité de gestion est insuffisante. L'on a constaté que ce problème existe également dans d'autres départements appelés à fournir des avis sur les traités.

Le ministre annonce aussi d'autres mesures d'amélioration de la procédure de ratification des traités.

Dans sa réponse à la question relative à l'avis du Conseil d'État, le ministre souligne qu'il y a des contradictions entre la convention de mise en application de Schengen et la convention de Dublin.

Le ministre estime qu'il y a lieu de résoudre cette contradiction.

La question se pose de savoir s'il y a lieu de modifier notre législation interne belge, plus précisément la loi du 15 décembre 1980.

Le ministre nie qu'il y ait quelque retard que ce soit en la matière.

En tout cas, la convention de Dublin, qui sera probablement bientôt ratifiée par la Belgique, est exécutable par elle-même.

Le sénateur reste d'avis qu'un certain retard s'est produit concernant l'élaboration du projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, annoncé par le ministre de l'Intérieur.

Le même sénateur se réfère à l'article 6 de la convention, lequel détermine l'État responsable en cas d'entrée irrégulière sur le territoire, et au problème non résolu de la répartition de la charge, de la solidarité qui doit exister entre les États membres.

Le critère existe-t-il dans le cas des entrées irrégulières? Selon l'article 6, les États frontaliers qui sont les plus soumis aux entrées irrégulières sur leur territoire, comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, sont responsables, pour le traitement du dossier, de la reprise en charge du candidat. Comment peut-on, à la fois, affirmer ce principe à l'article 6, et prétendre que cet article répond à la solidarité qui doit exister entre les États membres de l'Union européenne? À plusieurs reprises, la République fédérale d'Allemagne s'est plainte de devoir assumer un poids financier considérable, compte tenu du nombre de demandeurs d'asile sur son territoire.

De minister wijst erop dat er een verantwoordelijkheid bepaald moet worden. Iedere andere regeling zou de verantwoordelijkheid van de Staten doen vervallen.

De minister wijst erop dat het criterium van artikel 6, volgens hetwelk die Staat verantwoordelijk is waarvan de asielzoeker de buitengrens op onregelmatige wijze heeft overschreden, gelezen moet worden in samenhang met artikel 3, 2), van de overeenkomst, volgens hetwelk de criteria in aanmerking komen in de volgorde waarin zij worden vermeld. Het criterium van artikel 6 is dus een van de laatste criteria dat, in voorkomend geval, toepassing zal krijgen.

De criteria spelen dus in de volgorde waarin de overeenkomst ze vermeldt: het criterium gegrond op redenen van familiale aard (artikel 5), het criterium van artikel 6 (de vreemdeling heeft op illegale wijze toegang gekregen tot het grondgebied, wat uiterst moeilijk te bewijzen is) en tenslotte de criteria bepaald in de artikelen 7 tot 9.

Een lid heeft het vervolgens over de aanpassing van onze interne wetgeving.

Na de ratificatie van de Overeenkomst van Dublin door België, zal men in afwachting van een nieuwe wet die de bestaande wet van 15 december 1980, wijzigt, zich in een situatie bevinden waarbij 2 wetgevingen van toepassing zijn: enerzijds de bestaande Belgische wetgeving en anderzijds de internationale Overeenkomst van Dublin die self-executing is.

Zal dit in de praktijk niet tot enige verwarring leiden?

De minister antwoordt dat de bevoegde diensten op basis van beide wetgevingen de nodige administratieve richtlijnen kunnen opstellen met het oog op een correcte en vlotte behandeling van de asielverzoeken.

*
* *

Het ontwerp van wet bevattende een enig artikel wordt aangenomen met 13 stemmen, bij 1 onthouding.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Lisette LIETEN-CROES.

De Voorzitter,
Herman DE CROO.

Le ministre attire l'attention sur la nécessité d'indiquer une responsabilité. Un autre système mènerait à l'irresponsabilité des États membres.

Le ministre précise que le critère figurant à l'article 6, lequel permet de déterminer comme responsable l'État à la frontière extérieure duquel un demandeur d'asile est entré irrégulièrement, doit se lire avec l'article 3, 2), de la convention, qui stipule que les critères jouent dans l'ordre dans lequel ils sont présentés. Le critère figurant à l'article 6 est donc l'un des derniers critères qui trouvera, le cas échéant, à s'appliquer.

Les critères jouent dans l'ordre de leur présentation dans la convention: le critère d'ordre familial (article 5), le critère de l'article 6 (l'entrée irrégulière, ce qui est extrêmement difficile à prouver) et enfin ceux fixés aux articles 7 à 9.

Un membre aborde ensuite la question de l'adaptation de notre législation interne.

Après la ratification de la Convention de Dublin par la Belgique, l'on se trouvera, en attendant qu'une nouvelle loi modifie la loi existante du 15 décembre 1980, dans une situation telle que deux législations seront applicables: la législation belge existante et la Convention internationale de Dublin, qui est exécutable par elle-même.

Cela n'entraînera-t-il pas une certaine confusion dans la pratique?

Le ministre répond que les services compétents peuvent établir les directives administratives nécessaires sur la base des deux législations en vue d'un examen rapide et correct des demandes d'asile.

*
* *

Le projet de loi, qui ne comporte qu'un seul article, a été adopté par 13 voix et 1 abstention.

*
* *

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La Rapporteuse,
Lisette LIETEN-CROES.

Le Président,
Herman DE CROO.