

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

29 JANUARI 1987

WETSONTWERP

waarbij, voor wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, wijzigingen worden aangebracht in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

AMENDEMENTEN

Nr. 46 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 4.

Paragraaf 5 van het voorgestelde artikel 52 vervangen door wat volgt :

« § 5. Geen beslissing waarbij aan een vreemdeling die beweert dat hij vluchteling is de toegang tot, het verblijf of de vestiging op 's lands grondgebied wordt geweigerd, kan door de gemachtigde van de Minister van Justitie worden genomen dan na eensluidend advies van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of van zijn adjunct.

» Wanneer dit advies van de Commissaris-generaal gunstig is voor het niet terugdrijven van de vreemdeling, dan worden de Minister of zijn gemachtigde ontheven van het onderzoek van de aanvraag en zet de Commissaris-generaal de instructie verder overeenkomstig de normale of de spoedprocedure.

» Wanneer de Commissaris-generaal of zijn adjunct gevat is van het onderzoek, dient hij zich uit te spreken binnen de 7 dagen na ontvangst van de aanvraag van het advies; deze tijdsspanne wordt herleid tot 24 uur in het geval voorzien in § 1, tweede lid, van dit artikel. »

VERANTWOORDING

Een verplichting tot louter vrijblijvend advies, zonder sancties bij afwijking ervan is zinloos. Vermits de Commissaris-generaal geacht wordt op de hoogte te zijn van de problematiek dient aan diens advies enige waarde gegeven te worden.

Zie :

- 689 - 86/87 :

- Nr. 1: Wetsontwerp.
- Nrs. 2 en 3: Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

29 JANVIER 1987

PROJET DE LOI

apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

AMENDEMENTS

N° 46 DE M. COVELIERS

Art. 4.

Remplacer le § 5 de l'article 52 proposé par ce qui suit :

« § 5. Aucune décision refusant l'entrée, le séjour ou l'établissement sur le territoire du Royaume à un étranger qui se prétend réfugié ne peut être prise par le délégué du Ministre de la Justice qu'après avis conforme du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de son adjoint.

» Lorsque l'avis du Commissaire général est favorable au non-refoulement de l'étranger, le Ministre ou son délégué sont désaisis de l'examen de la demande, et le Commissaire général poursuit l'instruction, conformément à la procédure normale ou d'urgence.

» Lorsqu'ils sont saisis de l'examen de la demande, le Commissaire général ou son adjoint doivent se prononcer dans les sept jours de la réception de la demande d'avis; ce délai est réduit à vingt-quatre heures dans le cas prévu au § 1^{er}, deuxième alinéa, du présent article. »

JUSTIFICATION

L'obligation de demander un avis purement consultatif, dont le non-respect n'entraîne aucune sanction, n'a guère de sens. Puisque le Commissaire général est censé connaître le problème, il serait logique d'accorder une certaine valeur à son avis.

Voir :

- 689 - 86/87 :

- N° 1: Projet de loi.
- N°s 2 et 3: Amendements.

Bij gunstig advies blijkt het aangewezen de procedure meteen door de Commissaris-generaal te laten inzetten zonder verdere formele tussenstappen, te meer daar de hogergenoemde Commissaris-generaal gehouden is door de termijnen.

Nr. 47 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 5.

Dit artikel vervangen door wat volgt:

« Art. 5. — Artikel 53 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

» Art. 53. — Indien een vreemdeling de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of staatloze vraagt of gevraagd heeft overeenkomstig artikel 50 of artikel 51, en indien de toegang tot, het verblijf of de vestiging op het grondgebied van het land niet geweigerd is met toepassing van artikel 52, kan deze vreemdeling geenszins het voorwerp uitmaken van enige strafrechtelijke vervolging, gebaseerd op zijn onregelmatige binnenkomst of verblijf zolang zijn aanvraag tot erkenning als vluchteling of staatloze niet als ongegrond wordt beschouwd. »

VERANTWOORDING

Ten onrechte wordt enkel gesproken over de kandidaat-vluchteling met voorbijgaan van de staatloze.

Daar waar de uitdrukkelijke bevestiging van de onmogelijkheid tot strafvervolging op haar plaats is, kan dit niet gezegd worden van de begrippen: « de openbare orde » of « 's lands veiligheid ». Deze termen zijn dusdanig rekbaar en subjectief dat zij in een delicate materie als die van de politieke vluchtelingen en staatlozen uit den boze zijn.

Het feit dat de appreciatie van beide begrippen blijkbaar aan de politiek geïnspireerde uitvoerende macht wordt overgelaten, wettigt deze vaststelling des te meer.

Nr. 48 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 7.

Dit artikel aanvullen met wat volgt: « noch voor een vordering voor de gewone rechtbanken en hoven ».

VERANTWOORDING

Artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek stelt dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg uitspraak doet bij voorraad in alle zaken behalve die die de wet aan de rechterlijke macht onttrekt.

Gezien de oprichting van een speciale procedure, die als administratief-rechtelijk dient beschouwd te worden, betekent dit dus dat in feite conform artikel 584 de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg reeds onbevoegd is.

De uitdrukkelijke vermelding in de wet zou er echter kunnen op wijzen dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg niet enkel in kort geding onbevoegd is maar dat, vermits er in de wet niet over gesproken wordt, de rechtbank ten gronde bevoegd is. Immers artikel 568 van hetzelfde Gerechtelijk Wetboek stelt dat de rechtbank van eerste aanleg kennis neemt van alle vorderingen behalve die welke rechtstreeks voor het hof van beroep en het Hof van Cassatie komen.

Dit houdt dus in dat op basis van artikel 568 van het Gerechtelijk Wetboek de rechtbank van eerste aanleg de volle rechtsmacht heeft.

Indien men zodoende opteert voor het niet interveniëren van de gewone rechter in de procedure van de erkenning van de politieke vluchteling of de staatloze, dan dienen om duidelijkheidsredenen de hierboven gemelde woorden bij de tekst van het artikel te worden gevoegd. Zoniet zou er onzekerheid kunnen bestaan over de vraag of de uitsluiting van de voorzitter zetelend in kort geding, waar hij overigens in spoedeisende gevallen uitspraak doet, ook de onbevoegdheid van de gewone rechtbanken impliceert.

Mits de voorgestelde aanvulling zou deze onduidelijkheid verdwijnen.

En cas d'avis favorable, il s'indiquerait de confier immédiatement la procédure au Commissaire général, sans autres formalités, d'autant plus que celui-ci est tenu de respecter des délais.

N° 47 DE M. COVELIERS

Art. 5.

Remplacer cet article par ce qui suit:

« Art. 5. — L'article 53 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

» Art. 53. — Si un étranger demande ou a demandé la reconnaissance de sa qualité de réfugié ou d'apatride conformément à l'article 50 ou à l'article 51 et si cet étranger ne s'est pas vu refuser l'entrée sur le territoire du Royaume, le séjour ou l'établissement, en application de l'article 52, il ne peut en aucun cas faire l'objet de poursuites pénales en raison de son entrée ou de son séjour irréguliers aussi longtemps que sa demande de reconnaissance de sa qualité de réfugié ou d'apatride n'est pas considérée comme non fondée. »

JUSTIFICATION

Il est incompréhensible que cet article ne fasse état que du candidat réfugié et ne mentionne pas l'apatride.

Si la confirmation explicite de l'impossibilité d'engager des poursuites pénales est opportune, on ne peut en dire autant de l'utilisation des concepts d'« ordre public » et de « sécurité nationale ». Ces notions sont en effet tellement extensibles et subjectives que toute référence à celles-ci est à proscrire dans une matière aussi délicate que le problème des réfugiés politiques et des apatrides.

Le fait que le soin d'apprécier ces deux notions soit apparemment laissé au pouvoir exécutif, mû par des considérations politiques, ne fait que renforcer cette conviction.

N° 48 DE M. COVELIERS

Art. 7.

A la fin de la dernière ligne de l'alinéa proposé, ajouter les mots « ni d'une demande devant les cours et tribunaux ordinaires ».

JUSTIFICATION

L'article 584 du Code judiciaire dispose que le président du tribunal de première instance statue au provisoire en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire.

Etant donné que le projet de loi organise une procédure spéciale, qui doit être considérée comme étant de nature administrative, le président du tribunal de première instance est donc, en fait, déjà incompétent conformément à cet article 584.

La disposition expresse contenue dans l'alinéa proposé pourrait cependant indiquer que le président du tribunal de première instance n'est pas seulement incompétent pour les demandes en référé, mais que le tribunal est compétent pour statuer sur le fond, puisque la loi en projet est muette à ce propos. L'article 568 du même code prévoit en effet que le tribunal de première instance connaît de toutes demandes, hormis celles qui sont directement dévolues à la cour d'appel et à la Cour de Cassation.

Cela implique donc qu'en vertu de l'article 568 du Code judiciaire, le tribunal de première instance a la pleine juridiction.

Si l'on opte ainsi pour la non-intervention du juge ordinaire dans la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié politique ou d'apatride, il convient, dans un souci de clarté, d'ajouter le membre de phrase proposé dans le présent amendement à l'alinéa à insérer. A défaut de cet ajout, on pourrait se demander si l'exclusion du président siégeant en référé — procédure selon laquelle il statue d'ailleurs dans les cas d'urgence — implique aussi l'incompétence des tribunaux ordinaires.

L'ajout proposé écarterait tout doute à ce sujet.

Nr. 49 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 11.

Op de achtste regel de woorden « twee adjuncten » vervangen door het woord « adjunct » en op de negende regel de woorden « zijn adjuncten » vervangen door de woorden « zijn adjunct ».

VERANTWOORDING

Aangezien uit de economie van de wet blijkt dat het de bedoeling is een taalevenwicht te creëren bij de ambtenaren aangesteld in het kader van dit Commissariaat-generaal is er geen enkele reden om drie ambtenaren aan te stellen. Immers precies dan zullen het twee van de ene taalrol zijn en één van de andere.

Beter ware het om, wanneer de Commissaris-generaal tot de ene taalrol behoort, de adjunct te kiezen uit ambtenaren van de andere taalrol. Bovendien kan dan na één ambtstermijn een ambtenaar van de andere taalrol tot Commissaris-generaal worden benoemd. Hetzelfde wat betreft de adjunct.

Nr. 50 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 11.

Het voorgestelde artikel 57/3 vervangen door wat volgt:

« Art. 57/3. — De Commissaris-generaal leidt het commissariaat voor de vluchtelingen en de staatlozen.

» De Commissaris-generaal wordt benoemd door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de Minister van Justitie en na advies van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties.

» De Commissaris-generaal wordt benoemd voor een periode van 5 jaar. Zijn mandaat kan hernieuwd worden.

» Om tot Commissaris-generaal benoemd te kunnen worden moet de kandidaat Belg zijn, doctor in de rechten zijn, de leeftijd van 35 jaar hebben bereikt, en de bewijzen kunnen voorleggen van een bijzondere bekwaamheid in verband met het internationaal publiek recht en/of het juridisch statuut van de politieke vluchtelingen in het kader van het internationaal publiek recht. »

VERANTWOORDING

Het is duidelijk dat de vaagheid van de normen voor het benoemen van ambtenaren aanleiding geeft tot willekeur bij de benoeming en zodoende resulteert in wat men pleegt te noemen de politieke benoemingen.

Aangezien het vooralsnog niet mogelijk blijkt de mentaliteit van de benoemende overheden te veranderen, kan de wetgever enkel het risico van een politieke benoeming verminderen door de normen tot benoeming zo hoog mogelijk en zo duidelijk mogelijk te stellen.

De huidige normen zijn bijzonder laag en creëren dan ook de mogelijkheid tot politieke benoemingen.

Bovendien mag van een Commissaris-generaal voor de vluchtelingen, aan wie bijzonder belangrijke beslissingen zullen worden opgedragen, verwacht worden dat hij toch bewijst over enige bijzondere bekwaamheid te beschikken in verband met het internationaal publiek recht. Van een doorsnee doctor of licentiaat in de rechten die 30 jaar is kan dit niet per definitie worden gezegd.

Teneinde precies deze speciale bekwaamheid en/of interesse te bewijzen is het bijzonder nuttig het advies te vragen van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties vermits deze laatste duidelijk op de hoogte is van de inspanningen die door een aantal juristen geleverd worden om het internationaal publiek recht te verspreiden, te verfijnen en te interpreteren.

Nr. 51 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 11.

Het voorgestelde artikel 57/4 vervangen door wat volgt:

« Art. 57/4. — De Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen wordt bijgestaan door een adjunct-commissaris, die van de andere taalrol is.

» De adjunct-commissaris wordt benoemd door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de Minister van Justitie en na advies van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen bij de Verenigde Naties.

N° 49 DE M. COVELIERS

Art. 11.

A la septième ligne, remplacer les mots « ses deux adjoints » par les mots « son adjoint » et les mots « ses adjoints » par les mots « son adjoint ».

JUSTIFICATION

Il est évident que le projet vise à équilibrer linguistiquement le cadre des fonctionnaires du Commissariat général. Il serait dès lors illogique de nommer trois fonctionnaires, étant donné qu'il y aurait ainsi inévitablement deux fonctionnaires d'un des rôles linguistiques et un seul de l'autre.

Il serait souhaitable de choisir le Commissaire général parmi les fonctionnaires d'un des rôles linguistiques et son adjoint parmi les fonctionnaires de l'autre rôle. Le Commissaire général et son adjoint pourraient ainsi être remplacés par des fonctionnaires de l'autre rôle linguistique à l'expiration de leur mandat.

N° 50 DE M. COVELIERS

Art. 11.

Remplacer l'article 57/3 par ce qui suit:

« Art. 57/3. — Le Commissaire général dirige le Commissariat aux réfugiés et aux apatrides.

» Le Commissaire général est nommé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du Ministre de la Justice et après avis du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

» Le Commissaire général est nommé pour une période de cinq ans. Son mandat peut être renouvelé.

» Pour pouvoir être nommé Commissaire général, le candidat doit être belge, être docteur en droit, avoir atteint l'âge de trente-cinq ans et pouvoir faire la preuve d'une compétence particulière dans le domaine du droit public international et/ou du statut juridique des réfugiés politiques dans le cadre du droit public international. »

JUSTIFICATION

Il est évident que le manque de précision des normes relatives à la nomination des fonctionnaires favorise l'arbitraire et ce que l'on a coutume d'appeler les nominations politiques.

Etant donné qu'il paraît toujours impossible, à l'heure actuelle, de changer la mentalité des autorités responsables des nominations, le législateur ne peut que s'efforcer de limiter les risques de nominations politiques en fixant des critères de nomination aussi stricts et clairs que possible.

Les critères actuels sont très peu exigeants et laissent dès lors la porte ouverte aux nominations politiques.

On peut en outre attendre d'un Commissaire général aux réfugiés, qui aura à prendre des décisions particulièrement importantes, qu'il fasse la preuve d'une compétence particulière dans le domaine du droit public international. Il est évident qu'un quelconque docteur ou licencié en droit de trente ans ne peut répondre à de telles exigences.

En vue précisément de s'assurer de cette compétence et/ou de cet intérêt particuliers, il paraît extrêmement utile de consulter le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, étant donné que celui-ci a connaissance des efforts déployés par un certain nombre de juristes sur le plan de la diffusion, du perfectionnement et de l'interprétation du droit public international.

N° 51 DE M. COVELIERS

Art. 11.

Remplacer l'article 57/4 proposé par ce qui suit:

« Art. 57/4. — Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est assisté par un commissaire adjoint, qui appartient à l'autre rôle linguistique.

» Le commissaire adjoint est nommé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du Ministre de la Justice et après avis du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

» De adjunct-commissaris wordt benoemd voor een periode van 5 jaar. Zijn mandaat kan hernieuwd worden.

» De adjunct-commissaris moet Belg zijn, doctor in de rechten zijn, de leeftijd van 35 jaar bereikt hebben, door zijn diploma of taalrol bewijs leveren van de kennis van de andere taal dan diegene waarvan de Commissaris-generaal het bewijs levert, zijn bijzondere bekwaamheid betreffende het internationaal publiek recht bewijzen. »

VERANTWOORDING

Vermits er slechts een adjunct-commissaris is, is het duidelijk dat in een land met twee volksgemeenschappen de adjunct-commissaris tot de andere taalrol dient te behoren dan de Commissaris-generaal.

Bovendien is het ook nuttig, cf. de argumentatie betreffende de Commissaris-generaal, dat de adjunct-commissaris evenmin via een politieke benoeming zou worden benoemd, en dat bovendien hij het bewijs zou leveren van enige kennis van het internationaal publiek recht.

Nr. 52 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 11.

Op de laatste regel van het voorgestelde artikel 57/6, tussen de woorden « met redenen » en het woord « omkleed » de woorden « , met betrekking tot de omstandigheden eigen aan iedere zaak, » invoegen.

VERANTWOORDING

De wet op de voorlopige hechtenis leert dat de rechtbanken nogal vrij gemakkelijk beslissingen als met redenen omkleed beschouwen wanneer men louter verwijst naar een aantal wetsbepalingen.

Het verdient daarom de voorkeur duidelijk te vermelden dat de redenen waarmee de beslissing omkleed is eigen moeten zijn aan iedere zaak.

Nr. 53 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 12.

In dit artikel telkens na de benaming « de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen » de woorden « en voor Staatlozen » toevoegen.

VERANTWOORDING

Blijkbaar is het weglaten van de staatloze een vergissing in de ontwerp tekst mits niemand kan betwisten dat ook de Beroepscommissie voor de staatlozen zal gelden.

Nr. 54 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 12.

In het voorgestelde artikel 57/12 de volgende wijzigingen aanbrengen :

1) In het 3^o tussen de woorden « in rang 13 ingedeeld is » en de woorden « en die benoemd is » de woorden « welke niet behoort tot de dienst openbare veiligheid » invoegen.

2) In het 4^o, op de tweede regel, tussen de woorden « Orde van de Advocaten » en het woord « en, » de woorden « , voorgesteld door de Nationale Orde der Advocaten » invoegen.

3) Een 5^o luidend als volgt invoegen :

« 5^o een vertegenwoordiger van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen bij de Verenigde Naties, aangeduid door de Hoge Commissaris, die als waarnemer deelneemt aan de werkzaamheden zonder aan een stemming deel te nemen. »

VERANTWOORDING

Men kan niet tegelijkertijd aanklager en rechter zijn. Vandaar dat de ambtenaar die door de Minister van Justitie wordt aangeduid, geen lid mag zijn van de openbare veiligheid.

» Le commissaire adjoint et nommé pour une période de cinq ans. Son mandat peut être renouvelé.

» Le commissaire adjoint doit être belge, être docteur en droit, avoir atteint l'âge de trente-cinq ans, justifier par son diplôme ou son rôle linguistique qu'il a la connaissance de la langue française ou de la langue néerlandaise, selon que le commissaire général est néerlandophone ou francophone, et justifier de ses compétences particulières dans le domaine du droit public international. »

JUSTIFICATION

Puisqu'il n'y a qu'un seul commissaire adjoint, il est clair que dans un pays bilingue, il ne doit pas appartenir au même rôle linguistique que le Commissaire général.

Il serait en outre préférable (cf. l'argumentation concernant le Commissaire général) que le commissaire adjoint ne soit pas nommé par la voie politique et qu'il justifie de sa connaissance du droit public international.

N^o 52 DE M. COVELIERS

Art. 11.

A la fin de la dernière ligne de l'article 57/6 proposé, ajouter les mots « par référence à des circonstances propres à chaque cas ».

JUSTIFICATION

L'application de la loi sur la détention préventive nous enseigne que les tribunaux considèrent assez facilement une décision comme étant motivée lorsqu'elle est prise par référence à un certain nombre de dispositions légales.

Il est donc préférable d'indiquer clairement que la décision doit être motivée par référence à des circonstances propres à chaque cas.

N^o 53 DE M. COVELIERS

Art. 12.

Dans cet article, compléter chaque fois la dénomination « Commission permanente de recours des réfugiés » par les mots « et des apatrides ».

JUSTIFICATION

L'omission du terme « apatrides » est certainement involontaire, étant donné que personne ne peut contester que cette Commission de recours aura également à s'occuper des apatrides.

N^o 54 DE M. COVELIERS

Art. 12.

A l'article 57/12 proposé, apporter les modifications suivantes :

1) Au 3^o, entre les mots « classé au moins au rang 13 » et les mots « et nommé », insérer les mots « , n'appartenant pas à l'administration de la sûreté publique ».

2) Au 4^o, à la deuxième ligne, entre les mots « Ordre des avocats, » et le mot « et », insérer les mots « proposé par l'Ordre national des avocats, ».

3) Insérer un 5^o libellé comme suit :

« 5^o d'un représentant du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, désigné par le Haut Commissaire, qui participera aux travaux en tant qu'observateur sans prendre part aux votes. »

JUSTIFICATION

On ne peut être à la fois juge et partie. Le fonctionnaire désigné par le Ministre de la Justice ne peut donc être un agent de la sûreté publique.

Het is duidelijk dat wanneer men een advocaat wenst aan te duiden de representatieve organen van de Orde der Advocaten, zoals voorzien in het Gerechtelijk Wetboek, hiervoor voorstellen dienen te formuleren.

De aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen zal de waarde van deze Vaste Beroepscommissie voor de Vluchtelingen verhogen en overigens een bron zijn van belangrijke informatie voor deze beroepscommissie.

Nr. 55 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 12.

In het voorgestelde artikel 57/13 de volgende wijzigingen aanbrengen :

1) In fine van de eerste zin, de woorden « *alsmede de waarnemer aangesteld door de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen zoals bedoeld in artikel 57/12, 5°* » toevoegen.

2) In de laatste zin, de woorden « *is de stem van de voorzitter beslissend* » vervangen door de woorden « *wordt het beroep als aangenomen beschouwd* ».

VERANTWOORDING

De toevoeging van de afgevaardigde van de Hoge Commissaris vloeit voort uit de wijziging van artikel 57, 12° (amendement nr. 54 hierboven).

Het principe *in dubio pro reo* dient ook hier te worden gehanteerd; wanneer de helft van de leden van de commissie meent dat een beroep rechtmatig is, dan dient dit als voldoende te worden beschouwd. Immers, indien het vooropgestelde systeem aanvaard wordt, dan betekent dit dat de magistraat, die voorzitter is, slechts een van zijn collega's moet overtuigen om ieder beroep te laten verwerpen. Dit druist in tegen de algemene rechtsbeginselen.

Nr. 56 VAN DE HEER COVELIERS

Art. 12.

Het voorgestelde artikel 57/15 weglaten.

VERANTWOORDING

Aangezien conform het amendement op artikel 57/12 (nr. 54 hierboven) de afgevaardigde van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen zitting heeft in de vaste beroepscommissie, zij het met raadgevende stem, is uiteraard dit artikel overbodig.

H. COVELIERS.

Nr. 57 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 3.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 51 weglaten.

VERANTWOORDING

De Regering wenst een leemte van de wet van 15 december 1980 aan te vullen door de term regelmatig verblijf nader te bepalen (memorie van toelichting, blz. 14).

In feite wordt de vreemdelingenwet niet aangevuld, maar gewijzigd. Zoals de Raad van State erop wijst, is het de wil van de Regering dat voortaan « het verblijf ophoudt regelmatig te zijn » althans voor de vreemdeling die om erkenning als vluchteling vraagt (eigen ondersteuning) zodra deze laatste één van de bij artikel 5 van de wet opgelegde verplichtingen van administratieve aard, met name de inschrijving in een tehuis of bij het gemeentebestuur, niet nakomt ».

Het vervullen van de gelijkaardige verplichtingen van artikelen 12, 13 en 17 zullen eveneens gelden als « ontvankelijkheidsvoorwaarden » voor de aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling.

Het betreft de inschrijving in het vreemdelingen- of bevolkingsregister en de verlenging of vernieuwing van verblijfs- of vestigingsvergunningen.

Il va de soi que si l'on souhaite désigner un avocat, les organes représentatifs de l'Ordre des avocats, tels qu'ils sont prévus par le Code judiciaire, doivent formuler des propositions à cette fin.

La présence d'un représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés accroîtra le crédit de la Commission permanente de recours des réfugiés et apportera par ailleurs une information précieuse à la Commission.

N° 55 DE M. COVELIERS

Art. 12.

A l'article 57/13 proposé, apporter les modifications suivantes :

1) Remplacer le premier alinéa par l'alinéa suivant :

« *Chaque chambre siège au nombre de cinq membres, à savoir : le magistrat qui en assume la présidence, l'avocat, le fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, le fonctionnaire du ministère de la Justice et l'observateur désigné par le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, visé à l'article 57/12, 5°* ».

2) Au deuxième alinéa, remplacer les mots « *la voix du président est prépondérante* » par les mots « *le recours est réputé admis* ».

JUSTIFICATION

L'adjonction du délégué du Haut Commissaire découle de la modification de l'article 57, 12° (amendement n° 54, *supra*).

Le principe *in dubio pro reo* doit également s'appliquer en l'occurrence : le fait que la moitié des membres de la commission estiment que le recours est fondé doit suffire pour que celui-ci soit admis. En effet, si le système proposé était adopté, il suffirait que le magistrat qui assume la présidence convainque l'un de ses collègues pour que le recours soit rejeté, ce qui serait contraire aux principes généraux du droit.

N° 56 DE M. COVELIERS

Art. 12.

Supprimer l'article 57/15 proposé.

JUSTIFICATION

Cet article est superflu, étant donné que l'amendement à l'article 57/12 (n° 54 ci-avant) prévoit que le représentant du Haut Commissaire pour les réfugiés siège à la commission permanente de recours, avec voix consultative.

N° 57 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 3.

Supprimer le deuxième alinéa de l'article 51 proposé.

JUSTIFICATION

L'intention du Gouvernement est de combler une lacune de la loi du 15 décembre 1980 en précisant la notion de « séjour régulier » (exposé des motifs, p. 14).

En fait, cette disposition ne complète pas la loi sur les étrangers, elle la modifie. Ainsi que le souligne le Conseil d'Etat, « la volonté du Gouvernement est que désormais « le séjour cesse d'être régulier » — du moins pour l'étranger qui demande à être reconnu comme réfugié (nous soulignons) — dès que celui-ci manque à une des obligations de caractère administratif imposées par l'article 5 de la loi, à savoir l'inscription dans une maison d'hébergement ou auprès de l'administration communale ».

L'accomplissement des obligations similaires prévues aux articles 12, 13 et 17 constituera également une « condition de recevabilité » de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Il s'agit de l'inscription au registre des étrangers ou au registre de la population et de la prorogation ou du renouvellement de l'autorisation de séjour ou d'établissement.

Deze wetswijziging betekent dat er in verband met de « regelmatigheid van het verblijf » een verschillende definitie geldt voor « de vreemdeling die om erkenning als vluchteling vraagt » en andere vreemdelingen.

Hogervermelde wijziging van de vreemdelingenwet is, naar onze mening, te verwerpen omdat:

1° het de uitbreiding betekent van de « ontvankelijkheidsvoorwaarden » die aangewend worden bij de aanvraag van de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling;

2° de aanmeldingsplicht van vreemdelingen bij de gemeente (art. 5 vreemdelingenwet) slechts geldt voor bepaalde categorieën vreemdelingen en men dus niet vreemdelingen gelijkstelt maar categorieën vreemdelingen verschillend gaat behandelen;

3° de betekenis van « regelmatig verblijf » (art. 51 vreemdelingenwet) duidelijk blijkt uit het samenlezen van artikelen 50, 51 en 52 van de vreemdelingenwet en de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 december 1980.

Nr. 58 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Dit artikel weglaten.

VERANTWOORDING

Wij pleiten voor het behoud van het huidige artikel 52 van de vreemdelingenwet daar de huidige problemen opgelost kunnen worden zonder dit artikel, dat belangrijke waarborgen biedt voor de vluchtelingen, te wijzigen.

De achterstand in de behandeling van de dossiers is voornamelijk te wijten aan een gebrek aan personeel bij de diensten die ontvankelijkheid en gegrondheid van de aanvragen tot erkenning van de status van vluchtelingen moeten onderzoeken. Vluchtelingen mogen niet het slachtoffer worden van een nalatigheid van de Belgische overheden op dit vlak.

Wij verkiezen een snellere behandeling van de dossiers boven de invoering van een procedure om aanvragen « manifest ongegrond » te verklaren. De termijnen voorzien in het regeringsontwerp (24 uur) maken het onmogelijk om de betrokken vreemdelingen enige waarborgen te bieden.

In zijn advies wijst de Raad van State erop dat « bovendien valt te vrezen, gezien het zeer grote aantal aanvragen om erkenning, dat het in vele gevallen wegens tijdsgebrek zal zijn dat de Commissaris-generaal of een van zijn adjuncten de aanvraag niet kunnen onderzoeken ».

Nr. 59 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 5 vervangen door wat volgt:

« § 5. Geen beslissing waarbij aan een vreemdeling die beweert vluchteling te zijn, de toegang tot het grondgebied, het verblijf of de vestiging op 's lands grondgebied, kan door de Minister of zijn gemachtigde worden genomen, zonder eensluidend advies van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen of van één van zijn adjuncten.

» Wanneer het advies van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen ertoe strekt de vreemdeling niet terug te drijven, kan de Commissaris-generaal het onderzoek verder zetten overeenkomstig de normale of spoedprocedure.

» Wanneer de Commissaris-generaal of één van zijn adjuncten schriftelijk gevat is, dient hij zich uit te spreken binnen de tien werkdagen na ontvangst van de aanvraag tot advies. Deze tijdsspanne wordt herleid tot 72 uur in het geval voorzien in § 2, tweede lid, van dit artikel.

» Tegen de voornoemde beslissingen is beroep mogelijk bij de Raad van State, die zoals in kort geding de zaak behandelt. Het instellen van beroep heeft een opschortende werking op de aanvraag. »

VERANTWOORDING

Dit is een methode die veel meer rechtszekerheid biedt dan het voorgestelde systeem, en toch mogelijke misbruiken bestrijdt.

Une telle modification de la loi aurait pour conséquence que la notion de « séjour régulier » aurait une portée différente selon qu'il s'agit d'un étranger « qui demande à être reconnu comme réfugié » ou d'un autre étranger.

Selon nous, cette modification de la loi sur les étrangers doit être rejetée pour les raisons suivantes:

1° elle entraîne une extension des « conditions de recevabilité » auxquelles sont soumises les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié;

2° l'obligation faite aux étrangers de s'inscrire à la commune (art. 5 de la loi sur les étrangers) ne s'applique qu'à certaines catégories d'étrangers, ce qui signifie que l'on va créer des discriminations;

3° la signification de la notion de « séjour régulier » (art. 51 de la loi sur les étrangers) ressort clairement de la lecture des articles 50, 51 et 52 de la loi sur les étrangers et des travaux préparatoires relatifs à ladite loi.

N° 58 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION

Nous sommes favorable au maintien de l'article 52 de la loi sur les étrangers, étant donné que les problèmes qui se posent actuellement peuvent être résolus sans modifier cet article, qui offre des garanties importantes aux réfugiés.

L'arriéré dans le traitement des dossiers est essentiellement dû à la pénurie de personnel dont souffrent les services chargés d'examiner la recevabilité et le fondement des demandes de reconnaissance du statut de réfugié. Il serait injuste que les réfugiés pâtissent des manquements des autorités belges dans ce domaine.

Plutôt que d'instaurer une procédure permettant de déclarer que la demande est « manifestement non fondée », il nous paraît préférable de veiller à ce que les dossiers puissent être traités plus rapidement. Les délais prévus dans le projet du Gouvernement (24 heures) ne permettent pas d'offrir une quelconque garantie aux étrangers concernés.

Dans son avis, le Conseil d'Etat souligne qu'« au surplus, il est à craindre, vu le très grand nombre de demandes de reconnaissance, que ce soit, dans beaucoup de cas, le manque de temps qui empêche le Commissaire général ou un de ses adjoints d'examiner la demande ».

N° 59 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Remplacer l'article 52, § 5, proposé par ce qui suit:

« § 5. Aucune décision refusant l'entrée, le séjour ou l'établissement sur le territoire du Royaume à un étranger qui se prétend réfugié ne peut être prise par le Ministre ou son délégué que de l'avis conforme du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de l'un de ses adjoints.

» Lorsque l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides tend à ne pas refouler l'étranger, le Commissaire général peut poursuivre l'examen conformément à la procédure normale ou d'urgence.

» Lorsque le Commissaire général ou l'un de ses adjoints est saisi par écrit, il doit se prononcer dans les dix jours ouvrables de la réception de la demande d'avis. Ce délai est réduit à septante-deux heures dans le cas prévu au § 2, deuxième alinéa, du présent article.

» Les décisions visées ci-avant sont susceptibles d'un recours auprès du Conseil d'Etat, qui statue comme en référé. L'introduction d'un recours est suspensif de la demande. »

JUSTIFICATION

Cette procédure offre une sécurité juridique bien plus grande que le système proposé, tout en prévenant les abus éventuels.

Nr. 60 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Het voorgestelde artikel 52 vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 52. — De Minister van Justitie kan beslissen dat de vreemdeling die aanspraak maakt op de hoedanigheid van vluchteling en vraagt om als dusdanig erkend te worden, in die hoedanigheid niet tot verblijf of tot vestiging in het Rijk zal worden toegelaten wanneer de aanvraag met een niet-gerechtigde laattijdigheid wordt ingediend of wanneer de vreemdeling, na het feit dat hem ertoe gebracht heeft zijn land te verlaten of ervan verwijderd te blijven, langer dan drie maanden in een ander land verbleven heeft en dit verlaten heeft, zonder vrees in de zin van artikel 1, § A, 2, van het Verdrag betreffende de status van vluchteling, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

» Vooraleer de Minister van Justitie zijn beslissing neemt, vraagt hij het advies van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen of van één van zijn adjuncten.

» Op eensluidend advies van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen, kan de Minister van Justitie beslissen dat de vreemdeling die aanspraak maakt op de hoedanigheid van vluchteling en vraagt om als dusdanig erkend te worden, in die hoedanigheid niet tot verblijf of tot vestiging in het Rijk zal worden toegelaten wanneer de aanvraag kennelijk steunt op motieven die niets te maken hebben met asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk is of omdat ze geen verband houdt met de criteria bepaald bij artikel 1, § A, 2, van het Verdrag van Genève van 1951 voor de toekenning van de status van vluchteling, noch met andere criteria die de toekenning tot asiel wettigen.

» De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen geeft zijn eensluidend advies binnen de vijftien werkdagen van de ontvangst van het verzoek om advies. »

VERANTWOORDING

Deze wetswijziging wil de noodzaak van een snel en doeltreffend optreden van de uitvoerende macht verzoenen met het waarborgen van de rechten van de kandidaat-vluchtelingen.

Nr. 61 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1 weglaten.

VERANTWOORDING

De mogelijkheid bieden om kandidaat-vluchtelingen via een zeer summiere procedure te laten terugdrijven, is onaanvaardbaar wegens het gevaar voor « vluchtelingen in orbit » en de weigering van vreemdelingen die beantwoorden aan de definitie van vluchteling. Een terugdrijvingsprocedure maakt het onmogelijk om in redelijkheid na te gaan of een vreemdeling al dan niet vluchteling is.

In het vorige amendement wezen wij reeds op de strijdigheid met het Verdrag van Genève, dat in principe niet toelaat vluchtelingen terug te drijven, ongeacht of zij door de betrokken Staat erkend werden of niet. Wij wezen ook op de mogelijke schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De vreemdeling beschikt daarenboven over geen effectief verweermiddel tegen de beslissing van weigering van toegang tot het grondgebied. Verzoek tot herziening in kort geding (art. 584 van het Gerechtelijk Wetboek) worden afgeschaft.

Bij een beslissing door de Minister van Justitie is er geen verweermiddel. Bij een beslissing door een gemachtigde is er een advies van de Commissaris-generaal binnen de 24 uur. Het valt te vrezen dat er dikwijls omwille van het grote aantal aanvragen geen advies zal zijn binnen de termijn (advies van de Raad van State, Parl. St. Kamer nr. 689/1, 86/87, blz. 21).

N° 60 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Remplacer l'article 52 proposé par la disposition suivante :

« Art. 52. — Le Ministre de la Justice peut décider que l'étranger qui prétend à la qualité de réfugié et demande à être reconnu comme tel ne sera pas admis à séjourner ou à s'établir en cette qualité dans le Royaume s'il a présenté sa demande avec un retard injustifié ou si, après le fait l'ayant amené à quitter son pays ou à en demeurer éloigné, il a résidé plus de trois mois dans un pays tiers et a quitté celui-ci en l'absence de crainte au sens de l'article 1^{er}, § A, 2, de la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

» Avant de prendre sa décision, le Ministre de la Justice demande l'avis du Commissaire général aux réfugiés ou d'un des ses adjoints.

» Moyennant l'avis conforme du Commissaire général aux réfugiés, le Ministre de la Justice peut décider que l'étranger qui prétend à la qualité de réfugié et demande à être reconnu comme tel ne sera pas admis à séjourner ou à s'établir en cette qualité dans le Royaume si la demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier parce qu'elle est frauduleuse ou parce qu'elle ne se rattache ni aux critères prévus par l'article 1, A (2), de la Convention de Genève de 1951 pour l'octroi de la qualité de réfugié, ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile.

» Le Commissaire général aux réfugiés donne son avis conforme dans les quinze jours ouvrables de la réception de la demande d'avis. »

JUSTIFICATION

La présente modification vise à concilier la nécessité d'une action rapide et efficace du pouvoir exécutif avec la sauvegarde des droits des candidats réfugiés.

N° 61 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Supprimer l'article 52, § 1^{er}.

JUSTIFICATION

Eu égard au risque de faire des candidats réfugiés des « réfugiés en orbite » et de refuser des étrangers répondant bien à la définition de réfugié, il est inacceptable d'autoriser le refoulement de ces candidats par le biais d'une procédure aussi sommaire. Cette procédure de refoulement ne permet pas d'examiner avec toute l'équité voulue si l'étranger répond ou non à la définition de réfugié.

Nous avons déjà souligné, dans l'amendement précédent, la contradiction avec la Convention de Genève, qui ne permet en principe pas de refouler des réfugiés, qu'ils aient été reconnus ou non par l'Etat concerné. Nous avons souligné par ailleurs que ces dispositions pourraient également être contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'étranger ne dispose par ailleurs d'aucun recours effectif contre une décision éventuelle de refus d'entrée sur le territoire du Royaume. Les demandes de révision en référé (art. 54 du Code judiciaire) sont exclues.

Aucun recours n'est possible contre les décisions du Ministre de la Justice. En ce qui concerne les décisions prises par un délégué du Ministre, le Commissaire général doit donner un avis dans les vingt-quatre heures. En égard au grand nombre de demandes, il est à craindre que l'avis ne sera pas souvent donné dans ce délai (voir avis du Conseil d'Etat, Doc. n° 689/1, 86/87, p. 21).

Nr. 62 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, eerste lid, de woorden « die de hoedanigheid van vluchteling opeist » vervangen door de woorden « die de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling vraagt ».

VERANTWOORDING

De erkenning van de hoedanigheid van vluchteling is slechts « declaratoir » van aard. Mer is vluchteling omdat men beantwoordt aan de definitie van het Verdrag van Genève. Men wordt het niet omdat deze hoedanigheid erkend wordt door een Lid-Staat bij het Verdrag (zie advies Raad van State, *Parl. St. Kamer* nr. 689/1, 86/87, blz. 19, en de er vermelde internationale rechtsleer).

Nr. 63 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, eerste lid, de woorden « 1° wanneer de vreemdeling geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden » weglaten.

VERANTWOORDING

De Raad van State wijst erop dat de beoordelingsbevoegdheid die de Minister van Justitie krijgt om te beslissen dat de toegang tot het grondgebied aan een candidaat-vluchteling geweigerd wordt, bijzonder ruim is (zie advies Raad van State, blz. 19).

Een gelijkaardige bepaling geldt voor alle vreemdelingen (art. 3, 3°, vreemdelingenwet), die voor een kort verblijf naar België komen. Dit artikel bepaalt dat een vreemdeling aan de grens teruggedreven kan worden « wanneer hij door de Minister van Justitie (eigen onderstreping) geacht wordt de openbare rust, de openbare orde of de veiligheid van het land te kunnen schaden. »

Bij de bespreking van deze bepaling in de Commissie voor de Justitie van de Kamer werd erop gewezen dat het hier een discretionaire macht betreft (*Parl. St. Kamer* nr. 144/7, 77-78, blz. 23).

De situatie van vluchtelingen is echter totaal verschillend van dit van vreemdelingen die voor een kort verblijf naar België komen en zonder problemen naar hun land van oorsprong terugkeren. Vluchtelingen komen echter niet voor een kort verblijf, zij zoeken een « onthaalland » om te verblijven. Zij kunnen per definitie niet terugkeren naar het land waaruit ze gevlucht zijn.

Het gebruik van de term « openbare orde » geeft de Minister van Justitie een zeer ruime discretionaire bevoegdheid. Zo wees de heer Levaux tijdens de bespreking van het wetsontwerp van de vreemdelingenwet op het volgende: « Het begrip openbare orde is immers onduidelijk en kan evengoed op openbare dronkenschap als op deelneming aan een manifestatie slaan » (*Parl. St. Kamer* nr. 144/7, 77-78, blz. 35).

In een vorig amendement wezen wij er eveneens op dat het terugdrijven van vreemdelingen in strijd kan zijn met het Verdrag van Genève en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Wat de beveiliging van de Belgische samenleving tegen terroristen of andere als gevaarlijk beschouwde vreemdelingen betreft, kan de Minister van Justitie de betrokkene, onder de in de wet van 15 december 1980, artikel 54, tweede lid, bepaalde voorwaarden voorlopig ter beschikking stellen van de Regering, nl. in uitzonderlijk ernstige omstandigheden, indien de Minister van Justitie zulks nodig acht voor de bescherming van de openbare orde of de veiligheid van het land.

Tegen een dergelijke maatregel van vrijheidsberoving kan de vreemdeling op grond van artikel 71 van de wet van 15 december 1980 beroep aantekenen bij de raadkamer van de correctionele rechtbank.

Een dergelijke maatregel zal trouwens slechts nodig zijn indien de aanvraag niet kennelijk ongegrond is, daar het verblijf op deze grond geweigerd kan worden.

Nr. 64 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, eerste lid, het 1° vervangen door wat volgt:

« 1° wanneer de vreemdeling de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad ».

N° 62 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, remplacer les mots « qui revendique la qualité de réfugié » par les mots « qui demande la reconnaissance de la qualité de réfugié ».

JUSTIFICATION

La reconnaissance de la qualité de réfugié n'est que « déclaratoire ». Une personne a la qualité de réfugié lorsqu'elle répond à la définition prévue par la Convention de Genève et non parce que cette qualité lui a été reconnue par un Etat contractant (voir avis du Conseil d'Etat, *Doc. n° 689/1, 86/87, p. 19*, ainsi que la doctrine internationale qui y est mentionnée).

N° 63 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, premier alinéa, proposé, supprimer le 1°.

JUSTIFICATION

Le Conseil d'Etat souligne que la compétence d'appréciation octroyée au Ministre de la Justice pour décider que l'accès au territoire doit être refusé à un candidat réfugié, est particulièrement large (voir avis du Conseil d'Etat, p. 19).

Une disposition similaire s'applique à tous les étrangers qui viennent en Belgique pour un court séjour (art. 3, 3°, de la loi sur les étrangers). Cet article dispose qu'un étranger peut être refoulé à la frontière « s'il est considéré par le Ministre de la Justice (nous soulignons) comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale ».

Lors de l'examen de cette disposition en Commission de la Justice de la Chambre, il avait été souligné qu'il s'agissait en l'occurrence d'un pouvoir discrétionnaire (*Doc. n° 144/7, 77/78, p. 23*).

La situation des réfugiés diffère toutefois totalement de celle des étrangers qui viennent en Belgique pour un court séjour et peuvent ensuite regagner leur pays d'origine sans aucune difficulté. Les réfugiés ne viennent en effet pas en Belgique pour un court séjour mais cherchent un « pays d'accueil » où s'établir, étant donné qu'il leur est par définition impossible de regagner le pays qu'ils ont fui.

L'utilisation des mots « ordre public » accorde au Ministre de la Justice un pouvoir discrétionnaire très étendu. Durant la discussion du projet de loi sur les étrangers, M. Levaux a fait observer que « la notion d'ordre public est, en effet, imprécise et peut désigner tout aussi bien l'ivresse sur la voie publique que la participation à une manifestation ». (*Doc. n° 144/7, 77-78, p. 35*).

Nous avons par ailleurs souligné dans un amendement précédent que le refoulement d'étrangers pouvait être contraire à la Convention de Genève et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

En ce qui concerne la protection de la société belge contre les terroristes et autres étrangers considérés comme dangereux, l'article 54, deuxième alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que « dans des circonstances exceptionnellement graves, le Ministre de la Justice, s'il l'estime nécessaire pour la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale, peut mettre l'intéressé à titre provisoire à la disposition du Gouvernement. »

L'étranger qui fait l'objet d'une telle mesure privative de liberté peut, en vertu de l'article 71 de la même loi, introduire un recours auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel.

Ce genre de mesure ne sera d'ailleurs nécessaire que lorsque la demande ne sera pas manifestement sans fondement, auquel cas le séjour pourra être refusé.

N° 64 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, premier alinéa, proposé, remplacer le 1° par ce qui suit:

« 1° si l'étranger a porté atteinte à l'ordre public ou la sécurité nationale ».

VERANTWOORDING

Dit zijn de gronden op basis waarvan nog niet gevestigde vreemdelingen uit het Rijk verwijderd kunnen worden, bepaald in artikel 20 van de wet van 15 december 1980. Deze formulering biedt het voordeel « dat het begrip openbare orde moet worden gezien in het licht van het strafrecht en niet subjectief ». Ten slotte moet er sprake zijn van een persoonlijke fout en niet van een collectieve of « subjectieve » fout zoals « het bezwaar van de aanwezigheid » voor de veiligheid van het land » (*Parl. St. Senaat nr. 521/2, 1980-1981, verslag-Moureaux, blz. 11*).

Nr. 65 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, tweede lid, de woorden « of diens gemachtigde » weglaten.

VERANTWOORDING

De beslissing om een kandidaat-vluchteling terug te drijven of te weigeren, moet wegens haar belang voor de betrokkene en de problematiek van de « vluchteling in orbit » en het delicaat preventief karakter ervan voorbehouden blijven aan de Minister van Justitie, zoals bepaald in de huidige wetgeving (art. 52, vreemdelingenwet).

Nr. 66 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, tweede lid, de woorden « die de hoedanigheid van vluchteling opeist » vervangen door de woorden « die de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling vraagt ».

VERANTWOORDING

De erkenning van de hoedanigheid van vluchteling is « declaratoir » van aard.

Nr. 67 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In artikel 52, § 1, tweede lid, de woorden « 1° wanneer de vreemdeling in het bezit is van een geldig vervoerbewijs voor een ander land » weglaten.

VERANTWOORDING

Het feit dat « de vreemdeling in het bezit is van een geldig vervoerbewijs voor een ander land » betekent niet dat hij er toegelaten zal worden. Indien de betrokkene er eveneens teruggedreven wordt, komen wij in de problematiek van de « vluchteling in orbit » terecht.

Vluchtelingen hebben dikwijls geen keuze om de bestemming van hun vervoerbewijs te kiezen, wanneer zij erin geslaagd zijn het land te verlaten waar zij vervolgd werden of geen onthaal kregen als vluchteling. Soms maken zij zelfs gebruik van een vlucht naar hun land van oorsprong om bij een tussenlanding te ontsnappen. Aldus konden Roemeense vluchtelingen bij hun terugkeer uit Zaïre naar Roemenië, gebruik maken van een tussenlanding in Zaventem, om in België de erkenning van hun hoedanigheid van vluchteling te vragen.

Het Uitvoerend Comité van de Hoge Commissaris voor vluchtelingen, waarin ook de Belgische overheden vertegenwoordigd zijn, stelde dit als volgt:

« Cas des personnes cherchant asile à titre individuel :

» III) Il convient de tenir compte, dans toute la mesure possible, des intentions de l'intéressé touchant le pays où il souhaite demander asile;

» VI) Il convient de tenir compte du principe que l'asile ne doit pas être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre Etat. Cependant, s'il apparaît qu'une personne, avant de solliciter l'asile, a déjà établi des liens ou entretenu des rapports étroits avec un autre Etat, il peut lui être demandé, s'il semble raisonnable et équitable de le faire, d'adresser d'abord sa demande d'asile à cet Etat. »

Het bezit van een vervoerbewijs biedt ook geen enkele waarborg inzake het verbod tot uitzetting of terugleiding naar een land waar leven of vrijheid van de betrokkene in gevaar is, bepaald in artikel 33 van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève, op 28 juli 1951 (goedgekeurde wet 26 juni 1953, *Belgisch Staatsblad* van 4 oktober 1953).

JUSTIFICATION

C'est ainsi que les motifs pour lesquels des étrangers qui ne sont pas encore établis en Belgique peuvent être refoulés sont énoncés à l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980. Cette formulation présente l'avantage que « la notion d'ordre public doit s'entendre à la lumière du droit pénal et non subjectivement ». Enfin, c'est une faute personnelle qui est exigée et non une faute collective ou « subjective » telle que l'« inconvenient d'une présence » pour la sécurité nationale » (*Doc. Sénat n° 521/2, 1980-1981, rapport Moureaux, p. 11*).

N° 65 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, deuxième alinéa, proposé, supprimer les mots « ou son délégué ».

JUSTIFICATION

La décision de refouler un candidat réfugié ou de lui refuser l'accès au territoire national doit continuer à appartenir au Ministre de la Justice — ainsi que le prévoit la législation actuelle (art. 52 de la loi sur les étrangers) — en raison de son importance pour l'intéressé, de la problématique du « réfugié en orbite » et de son caractère préventif délicat.

N° 66 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, deuxième alinéa, proposé, remplacer les mots « qui revendique la qualité de réfugié » par les mots « qui demande que soit reconnue sa qualité de réfugié ».

JUSTIFICATION

La reconnaissance de la qualité de réfugié est de nature « déclaratoire ».

N° 67 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, deuxième alinéa, proposé, supprimer les mots « 1° si l'étranger est en possession d'un titre de transport valable à destination d'un pays tiers ».

JUSTIFICATION

Le fait que « l'étranger est en possession d'un titre de transport valable à destination d'un pays tiers » ne signifie pas qu'il y sera admis. Si l'intéressé y est également refoulé, nous serons confrontés au problème du « réfugié en orbite ».

Les réfugiés n'ont pas souvent l'occasion de choisir la destination de leur titre de transport lorsqu'ils réussissent à quitter le pays où ils étaient poursuivis ou le pays où ils n'ont pas obtenu la qualité de réfugié. Parfois, ils profitent même d'un vol à destination de leur pays d'origine pour s'enfuir à une escale. Ainsi, des réfugiés roumains ont profité, à leur retour du Zaïre, d'une escale à Zaventem pour demander en Belgique que leur qualité de réfugié soit reconnue.

Le Comité exécutif du Haut Commissariat pour les réfugiés, au sein duquel les autorités belges sont également représentées, a déclaré ce qui suit à ce sujet :

« Cas des personnes cherchant asile à titre individuel :

» III) Il convient de tenir compte, dans toute la mesure possible, des intentions de l'intéressé touchant le pays où il souhaite demander asile;

» VI) Il convient de tenir compte du principe que l'asile ne doit pas être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre Etat. Cependant, s'il apparaît qu'une personne, avant de solliciter l'asile, a déjà établi des liens ou entretenu des rapports étroits avec un autre Etat, il peut lui être demandé, s'il semble raisonnable et équitable de le faire, d'adresser d'abord sa demande d'asile à cet Etat. »

La possession d'un titre de transport n'offre non plus aucune garantie en ce qui concerne l'interdiction d'expulser ou de rapatrier l'intéressé vers un pays où la vie ou la liberté de l'intéressé sont en danger, prévue par l'article 33 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (convention approuvée le 26 juin 1953, *Moniteur belge* du 4 octobre 1953).

Nr. 68 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, tweede lid, het 2^o aanvullen met wat volgt :

« en tenzij de betrokken vreemdeling feiten aanhaalt die een ernstig vermoeden betekenen, dat hij een vluchteling is in de zin van de verdragen die België verbinden ».

VERANTWOORDING

Vreemdelingen die teruggewezen worden, kunnen vluchtelingen worden omwille van feiten die zich voorgedaan hebben nadat zij teruggewezen werden. De politieke situatie in het land van oorsprong kan ondertussen veranderd zijn, zodat de betrokkene er niet kan terugkeren.

Nr. 69 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 1, tweede lid, het 4^o weglaten.

VERANTWOORDING

Hierdoor worden de «ontvankelijkheidsvereisten» van de aanvraag van de hoedanigheid van vluchteling uitgebreid. Dit is ongewenst daar men dan vreemdelingen weigert ongeacht of zij beantwoorden aan de definitie van vluchteling. Het aantal in België erkende vluchtelingen per jaar is reeds laag en dit zal leiden tot een groter aantal «vluchtelingen in orbit!».

Nr. 70 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 2, tweede lid, de woorden « of zijn gemachtigde » weglaten.

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording van amendement nr. 65.

Nr. 71 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 2, tweede lid « in fine », de vermelding « 2^o tot 4^o » vervangen door de vermelding « 2^o en 3^o ».

VERANTWOORDING

Dit volgt uit het amendement dat de schrapping bepaalt van het voorgestelde artikel 52, § 1, tweede lid, 4^o.

Nr. 72 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 3, tweede lid, de vermelding « 2^o tot 4^o » vervangen door de vermelding « 2^o en 3^o ».

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording van amendement nr. 71.

N^o 68 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 1^{er}, deuxième alinéa, proposé, compléter le 2^o par ce qui suit :

« et à moins que l'étranger intéressé n'invoque des faits qui constituent une présomption sérieuse qu'il est un réfugié au sens des conventions liant la Belgique ».

JUSTIFICATION

Les étrangers renvoyés peuvent devenir des réfugiés en raison de faits qui se sont produits après qu'ils ont été renvoyés. La situation politique de leur pays d'origine peut avoir changé dans l'intervalle, de sorte que l'intéressé ne peut y retourner.

N^o 69 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, deuxième alinéa, proposé, supprimer le 4^o.

JUSTIFICATION

Cette disposition renforce les conditions de recevabilité des demandes du statut de réfugié. Cela n'est pas souhaitable, étant donné que l'on refoulera des étrangers sans se soucier de savoir s'ils répondent à la définition de réfugié. Le nombre de réfugiés reconnus en Belgique chaque année étant déjà très réduit, cette disposition ne ferait qu'accroître le nombre de « réfugiés en orbite ».

N^o 70 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 2, deuxième alinéa, proposé, supprimer les mots « ou son délégué ».

JUSTIFICATION

Voir la justification de l'amendement n^o 65.

N^o 71 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 2, deuxième alinéa, proposé, remplacer in fine les mots « 2^o à 4^o » par les mots « 2^o et 3^o ».

JUSTIFICATION

Cet amendement découle logiquement de l'amendement visant à supprimer l'article 52, § 1^{er}, deuxième alinéa, 4^o, proposé.

N^o 72 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 3, deuxième alinéa, proposé, remplacer les mots « 2^o à 4^o » par les mots « 2^o et 3^o ».

JUSTIFICATION

Voir la justification de l'amendement n^o 71.

Nr. 73 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 4, het eerste lid weglaten.

VERANTWOORDING

Dit artikel handelt over de aanvragen van erkenning van de status van vluchteling van vreemdelingen die reeds toegelaten zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden of om zich te vestigen. De hoogdringendheidsgrond die geldt voor kandidaat-vluchtelingen die door hun aanvraag een voorlopig verblijfsrecht wensen te bekomen, geldt niet in dit geval. De betrokkenen hebben immers reeds recht op verblijf voor lange (vreemdelingenwet, art. 13) of onbepaalde duur (vreemdelingenwet, art. 13 en 18).

Een « snel onderzoek » van het feit dat de aanvraag « kennelijk ongegrond » (nieuwe vreemdelingenwet, art. 52, § 1, 2°) zou zijn heeft weinig zin daar het geen invloed heeft op het recht op verblijf of vestiging van de betrokkene.

Men kan de betrokken vreemdeling slechts verwijderen van het grondgebied onder de in artikelen 20 of 21 van de vreemdelingenwet bepaalde voorwaarden, die veel restrictiever zijn dan die van het voorgestelde art. 52, § 4, eerste lid, 1°, nl. « de schending van » en niet « het gevaar voor » de openbare orde of nationale veiligheid.

Indien deze bepaling goedgekeurd wordt, krijgt men een categorie vreemdelingen die hun recht op verblijf of vestiging behouden, maar niet het recht hebben om hun hoedanigheid van vluchteling te laten erkennen.

We herinneren hierbij dat men vluchteling is omdat men aan de definitie van vluchteling, bepaald in de Verdragen van Genève en New York, beantwoordt en niet omdat deze hoedanigheid erkend wordt door een Staat die partij is bij deze verdragen. In zijn advies wijst de Raad van State op het volgende: « De definitie van vluchteling wordt gegeven in artikel 1 van het verdrag. Ofschoon de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling een prerogatief van elke soevereine Staat is, bepaalt de overheid die bevoegd is om zich daarover uit te spreken, zich tot het erkennen van een hoedanigheid die de vluchteling rechtstreeks aan het verdrag ontleent. De internationale rechtsleer is wat dat betreft zeer stellig » (Advies Raad van State, *Parl. St.* nr. 689/1, 86/87, blz. 19; zie ook voetnoten aldaar).

De goedkeuring van de voorgestelde tekst zou dus leiden tot een preventieve controle door de Minister van Justitie niet op de toelating tot het verblijf of de vestiging, maar tot de declaratoire erkenning van de hoedanigheid van vluchteling van vreemdelingen die in België regelmatig verblijven of gevestigd zijn.

Het gevolg is dat betrokkene een vluchteling is, maar dat men het niet officieel mag weten.

Wij zien niet in wat het nut is van een dergelijke situatie. Het verblijf of de vestiging als vluchteling kan immers geweigerd worden indien de aanvraag ingediend wordt nadat het verblijf of de vestiging opgehouden heeft regelmatig te zijn (nieuw art. 52, § 4, tweede lid, 1°).

Nr. 74 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

In het voorgestelde artikel 52, § 5 vervangen door wat volgt:

« § 5. Geen beslissing waarbij aan een vreemdeling die beweert dat hij vluchteling is de toegang tot, het verblijf of de vestiging op 's lands grondgebied wordt geweigerd, kan door de Minister van Justitie worden genomen dan na advies van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen of van een van zijn adjuncten.

» Dit advies moet eensluidend zijn wanneer het een beslissing betreft gegrond op het feit dat de aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling steunt op motieven die niets uit te staan hebben met asiel, zoals bepaald in artikel 52, § 2, eerste lid, 2°, en artikel 52, § 2, eerste lid, artikel 52, § 3, eerste lid en artikel 52, § 4, eerste lid.

» In de gevallen bepaald in artikel 52, §§ 1 en 2, moet dit advies gegeven worden binnen de vijf werkdagen van de ontvangst om verzoek tot advies. »

VERANTWOORDING

De motivering van het eerste lid is de volgende:

In zijn advies wijst de Raad van State op het volgende: « De Regering zou moeten preciseren of zij van het advies een substantiële vormvereiste wil maken dat zelfs voor de Minister bindend is » (Advies Raad van State, *Parl. St.* Kamer

N° 73 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

A l'article 52, § 4, proposé, supprimer le premier alinéa.

JUSTIFICATION

Cet article concerne les demandes d'obtention du statut de réfugié émanant d'étrangers qui sont déjà admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir. L'urgence dont bénéficient les candidats réfugiés qui, par leur demande, désirent obtenir un droit de séjour provisoire ne s'applique pas dans ce cas, les intéressés possédant déjà un droit de séjour pour une longue durée (loi étr., art. 13) ou pour une durée illimitée (loi étr., art. 13 et 18).

Un « examen rapide » constatant le caractère « manifestement non fondé » de la demande (loi étr., nouvel art. 52, § 1^{er}, 2°) n'a guère de sens dès lors qu'il n'a aucun effet sur le droit de séjour ou d'établissement de l'intéressé.

L'étranger concerné ne peut être éloigné du territoire que dans les conditions prévues aux articles 20 ou 21 de la loi sur les étrangers, conditions qui sont beaucoup plus restrictives que celles prévues par l'article 52, § 4, premier alinéa, 1°, proposé, puisqu'il est question, aux articles 20 et 21, de « porter atteinte à » et non de « compromettre » l'ordre public ou la sécurité nationale.

L'adoption de cette disposition créerait une catégorie d'étrangers qui conserveraient leur droit de séjour ou d'établissement mais qui n'auraient pas le droit de faire reconnaître leur qualité de réfugié.

Il convient de rappeler à cet égard que l'on est réfugié parce que l'on répond à la définition du réfugié telle qu'elle figure dans les conventions de Genève et de New York, et non parce que cette qualité est reconnue par un Etat signataire de ces conventions. Dans son avis, le Conseil d'Etat souligne que « La définition du réfugié est donnée dans l'article 1^{er} de la Convention. Bien que la reconnaissance de la qualité de réfugié soit une prerogative de chaque Etat souverain, l'autorité compétente, pour se prononcer, se borne à reconnaître une qualité que le réfugié tient directement de la Convention. La doctrine internationale est très ferme sur ce point » (Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Chambre* n° 689/1, 86/87, p. 19; voir aussi notes en bas de page).

En cas d'adoption du texte proposé, le Ministre de la Justice exercerait un contrôle préventif non de l'admission au séjour ou à l'établissement, mais de l'admission à la reconnaissance déclaratoire de la qualité de réfugié des étrangers qui séjournent ou sont établis régulièrement en Belgique.

Il en résulterait que l'intéressé serait bel et bien un réfugié, mais que cela ne pourrait pas se savoir officiellement.

Nous ne voyons pas l'utilité d'une telle situation. Le séjour ou l'établissement peut en effet être refusé si la demande a été présentée lorsque le séjour ou l'établissement a cessé d'être régulier (nouvel art. 52, § 4, deuxième alinéa, 1°).

N° 74 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 4.

Remplacer l'article 52, § 5, proposé, par ce qui suit:

« § 5. Aucune décision refusant l'entrée, le séjour ou l'établissement sur le territoire du Royaume à un étranger qui se prétend réfugié ne peut être prise par le Ministre de la Justice qu'après un avis donné soit par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, soit par un de ses adjoints.

» Cet avis doit être conforme lorsqu'il concerne une décision fondée sur le fait que la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié repose sur des motifs étrangers à l'asile, comme prévu à l'article 52, § 2, premier alinéa, 2°, à l'article 52, § 2, premier alinéa, à l'article 52, § 3, premier alinéa et l'article 52, § 4, premier alinéa.

» Dans les cas prévus à l'article 52, §§ 1^{er} et 2, cet avis doit être donné dans les cinq jours ouvrables de la réception de la demande d'avis. »

JUSTIFICATION

La justification du premier alinéa est la suivante:

Dans son avis, le Conseil d'Etat fait observer que « le Gouvernement devrait préciser s'il entend faire de l'avis une formalité substantielle, obligatoire même pour le Ministre » (Avis du Conseil d'Etat, *Doc.* n° 689/1, 86/87, p. 21).

nr. 689/1, 86/87, blz. 21). Het eerst lid van dit amendement beantwoordt dit voorstel op positieve wijze.

De motivering van het tweede lid is de volgende:

De beslissing inzake de « kennelijke ongegrondheid » van een aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling is een beslissing inzake de gegrondheid van de aanvraag. Deze bevoegdheid toekennen aan de Minister van Justitie betekent een belangrijke beperking van de bevoegdheid van de Commissaris-generaal voor Vluchtelingen die normaal moet beslissen inzake de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling.

De techniek van het eensluidend advies heeft het voordeel het « gegrondheidsaspect » van de beslissing voor te behouden aan de normaal bevoegde overheid, terwijl de Minister van Justitie de beslissing neemt in verband met de toegang tot het grondgebied of verblijf.

Nr. 75 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 5.

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 5. — Artikel 53 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 53. — Indien een vreemdeling de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling vraagt of gevraagd heeft, overeenkomstig artikel 50 of 51, en indien de toegang tot, het verblijf of de vestiging op 's lands grondgebied hem niet geweigerd is met toepassing van artikel 52, kan hij niet uit het land verwijderd worden, tenzij de Minister van Justitie hem terugwijst omdat hij de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad.

» Hij kan wegens het onregelmatig binnenkomen of verblijven in het land niet strafrechtelijk vervolgd worden zolang zijn aanvraag tot erkenning niet ongegrond verklaard is.

» De terugwijzingsbesluiten moeten uitsluitend gegrond zijn op het persoonlijk gedrag van de vreemdeling. Hem mag geen verwijt gemaakt worden van het gebruik dat hij overeenkomstig de wet gemaakt heeft van de vrijheid van meningsuiting of van deze van vreedzame vergadering of van vereniging. »

VERANTWOORDING

De memorie van toelichting geeft de volgende motivering:

« Dit artikel voorziet daarenboven in de mogelijkheid een tot verblijf in het Rijk toegelaten vreemdeling van het grondgebied te verwijderen wegens gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van het land, gegrond op feiten die zich na zijn toelating hebben voorgedaan » (Parl. St. Kamer nr. 689/1, 86/87, blz. 10).

Indien men vreemdelingen wenst te verwijderen op grond van feiten die zich na zijn toelating hebben voorgedaan, lijkt het ons noodzakelijk termen te gebruiken die een subjectieve beoordeling uitsluiten en aansluiting te zoeken bij artikel 20 van de vreemdelingenwet, die bepaalt onder welke voorwaarden vreemdelingen kunnen verwijderd worden.

De Commissie voor de Justitie van de Senaat gaf de volgende bijkomende opmerkingen inzake de term « openbare orde »:

« De commissie merkt op dat het begrip openbare orde moet worden gezien in het licht van het strafrecht en niet subjectief. Ten slotte moet er sprake zijn van een persoonlijke fout en niet van een collectieve of « subjectieve » fout zoals « het bezwaar van de aanwezigheid » voor de veiligheid van het land » (Parl. St. Senaat, nr. 521/2, 1980-1981, blz. 11).

De bijkomende waarborgen inzake motivering en gronden bepaald in artikel 20 van de vreemdelingenwet, dienen ook voor deze vreemdelingen te gelden.

Daar het vreemdelingen betreft wiens verblijf als vluchteling niet geweigerd werd omdat hun aanvraag kennelijk ongegrond was, dient men zeer voorzichtig te zijn bij de verwijdering van het grondgebied van de betrokkene. Er bestaat immers een vermoeden van vluchteling zijn. Daarom wordt een ministerieel besluit van terugwijzing vereist voor de verwijdering van de betrokkene. Dit biedt eveneens het voordeel dat de beroepsprocedure bij de Raad van State bepaald in artikel 70 van de wet van 15 december 1980, van toepassing is.

Le premier alinéa du présent amendement répond de façon positive à cette suggestion.

Le deuxième alinéa se justifie comme suit:

La décision concernant l'absence manifeste de fondement de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est une décision qui porte sur le bien-fondé de la demande. Attribuer cette compétence au Ministre de la Justice revient à limiter considérablement la compétence du Commissaire général aux réfugiés, à qui il appartient normalement de décider de reconnaître ou non la qualité de réfugié.

La technique de l'avis conforme présente l'avantage de réserver à l'autorité normalement compétente le pouvoir d'apprécier le bien-fondé de la décision, tout en laissant au Ministre de la Justice le soin de prendre la décision relative à l'accès au territoire ou au séjour.

N° 75 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 5.

Remplacer cet article par la disposition suivante:

« Art. 5. — L'article 53 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 53. — Si un étranger demande ou a demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié conformément à l'article 50 ou à l'article 51 et si cet étranger ne s'est pas vu refuser l'entrée sur le territoire du Royaume, le séjour ou l'établissement, en application de l'article 52, il ne peut être éloigné du territoire, sauf si le Ministre de la Justice prend contre lui une mesure de renvoi parce qu'il a compromis l'ordre public ou la sécurité nationale.

» Il ne peut faire l'objet de poursuites pénales en raison de son entrée ou de son séjour irréguliers aussi longtemps que sa demande de reconnaissance n'aura pas été déclarée non fondée.

» Les arrêtés de renvoi doivent être fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger. Il ne peut pas lui être fait grief de l'usage conforme à la loi qu'il a fait de la liberté de manifester ses opinions, ou de celle de réunion pacifique ou d'association. »

JUSTIFICATION

L'exposé des motifs fournit la justification suivante:

« Cet article prévoit en outre la possibilité d'éloigner du territoire l'étranger admis au séjour en raison d'une menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale, fondée sur des faits postérieurs à cette admission » (Doc. n° 689/1, 86/87, p. 10).

Si l'on souhaite éloigner du territoire un étranger sur la base de faits qui se sont produits après son admission, il nous paraît nécessaire d'utiliser une formulation excluant toute appréciation subjective et de se référer à l'article 20 de la loi sur les étrangers qui détermine les circonstances dans lesquelles un étranger peut être renvoyé du Royaume.

La Commission de la Justice du Sénat a formulé les observations suivantes en ce qui concerne la notion d'« ordre public »:

« La commission insiste sur le fait que la notion d'ordre public doit s'entendre à la lumière du droit pénal et non subjectivement... Enfin, c'est une faute personnelle qui est exigée et non une faute collective ou « subjective » telle que l'« inconvénient d'une présence » pour la sécurité nationale » (Doc. Sénat n° 521/2, 1980-1981, p. 11).

Ces étrangers doivent également bénéficier des garanties supplémentaires en matière de motivation et de fondement prévues à l'article 20 de la loi sur les étrangers.

S'agissant d'étrangers à qui le séjour en tant que réfugiés n'a pas été refusé en raison de l'absence de fondement de leur demande, il convient d'être très prudent lorsque l'on prend contre eux une mesure d'éloignement. Il existe en effet une présomption qu'ils possèdent la qualité de réfugié. C'est pourquoi l'éloignement de ces personnes ne peut être décidé que par un arrêté ministériel de renvoi, ce qui présente en outre l'avantage de rendre applicable la procédure de recours devant le Conseil d'Etat, prévue à l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980.

Nr. 76 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 7.

Dit artikel weglaten.

VERANTWOORDING

De Raad van State geeft in zijn advies (*op. cit.*, blz. 21-23) een uitvoerige uiteenzetting betreffende het kort geding op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek.

Wij herhalen hier slechts de belangrijkste argumenten die pleiten voor het behoud van het kort geding:

- het kort geding heeft een sterke opgang gemaakt. In de rechtsliteratuur is deze evolutie van de rechtspraak meestal gunstig onthaald (zie het advies voor verwijzingen);
- de uitbreiding van de maatregelen die de voorzitters van de rechtbanken hebben bevolen is eveneens in administratieve aangelegenheden tot uiting gekomen. Ook in die aangelegenheden heeft het Hof van Cassatie zijn goedkeuring gehecht aan de evolutie van de rechtspraak (zie advies Raad van State voor wijzigingen);
- artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek verleent aan de geadmisteerde een bijkomende rechtsbescherming. Het betreft een beperking van het noodzakelijk bij de bevoegdheden van de bestuursverheid behorende prerogatief om van rechtswege uitvoerbare beslissingen te nemen.

De voorzitter van de rechtbank kan als bewarende maatregel de opschorting bevelen van de tenuitvoerlegging van een beslissing van een bestuursverheid als er een foutieve inbreuk of dreiging is op een subjectief recht (Cass. 21 maart 1985, *J.T.*, 1985, blz. 697-704).

Nr. 77 VAN DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Art. 7bis (nieuw).

Een artikel 7bis (nieuw) invoegen luidend als volgt:

« Art. 7bis. — Het eerste lid van artikel 70 van de wet van 15 december 1980 wordt vervangen door de volgende bepaling:

» Art. 70. — Wanneer bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van een terugwijzings- of uitzettingsbesluit, van een weigering van het recht op terugkeer bepaald in artikel 19, van een weigering van het verblijf of de vestiging als vluchteling op grond van artikel 52, § 3, en § 4, of van een beslissing tot verwijdering van artikel 53, is ingesteld, kan hij, op vordering van de verzoeker, bevelen dat de tenuitvoerlegging van het besluit wordt opgeschort indien de verzoeker, tot staving van zijn beroep, middelen aanvoert die volgens de omstandigheden van de zaak ernstig lijken en de vernietiging van de bestreden beslissing lijken te wettigen, en indien de dadelijke tenuitvoerlegging van die beslissing aan de vreemdeling een moeilijk te herstellen ernstig nadeel mocht berokkenen. »

VERANTWOORDING

1. Artikel 19: afwezigheid en terugkeer vreemdelingen.

Buiten de eventuele vordering in kort geding (art. 584 van het Gerechtelijk Wetboek) dat afgeschaft zou worden voor deze materie bestaat er op dit ogenblik geen opschortend beroep tegen de beslissing tot weigering van het verblijf aan een vreemdeling die een tijd afwezig geweest is in het buitenland of als dusdanig beschouwd wordt wegens ambtshalve schrapping uit het bevolkings- of vreemdelingenregister.

Dat een dergelijk beroep nuttig is, blijkt uit enkele arresten van de Raad van State waar de beslissing van de administratie desbetreffende vernietigd werd. De betrokkene was in een bepaald geval echter reeds lange tijd gerepatriëerd op bevel van het Ministerie van Justitie (Raad van State, 14 juni 1985 inzake Trabelsi, nr. 25.478, T.V.R. 1985, 126; Raad van State 20 juni 1986, inzake Z.A., T.V.R. 1986, nr. 40, 12, en Raad van State 12 september 1986, inzake T.B., T.V.R. 1986, nr. 40, 15).

Om dergelijke vergissingen te vermijden, lijkt ons een snelle opschortende procedure noodzakelijk. Daar het een snelle procedure betreft, wordt een doeltreffend optreden van de Minister of van zijn gemachtigde slechts in beperkte mate begrensd.

2. Artikel 52, §§ 3 en 4: weigering van het verblijf of de vestiging als vluchteling.

Vreemdelingen die het land regelmatig binnenkomen en de erkenning van hun hoedanigheid van vluchteling vragen, dienen over opschortende verweermiddelen te beschikken. Daar de definitieve uitspraak van de Raad van State jaren op zich

N° 76 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 7.

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION

Dans son avis (*op. cit.*, p. 21-23), le Conseil d'Etat se livre à une réflexion détaillée sur la procédure en référé engagée sur base de l'article 584 du Code judiciaire.

Nous nous bornerons à reprendre ici les principaux arguments en faveur du maintien de la procédure en référé:

- le référé a pris un essor considérable. Dans leur grande majorité, les auteurs ont émis un jugement favorable à cette évolution de la jurisprudence (voir l'avis pour les références);
- l'extension des mesures que les présidents des tribunaux ont ordonnées s'est également manifestée en matière administrative. En cette dernière matière aussi, l'évolution de la jurisprudence a été approuvée par la Cour de Cassation (voir l'avis du Conseil d'Etat pour les références);
- l'article 584 du Code judiciaire donne aux administrés une protection judiciaire complémentaire. Il s'agit d'une restriction apportée à la prérogative inhérente au pouvoir de l'autorité administrative, qui est celle de prendre des actes exécutoires de plein droit.

Le président du tribunal peut ordonner, à titre conservatoire, la suspension de l'exécution d'un acte pris par une autorité administrative si un droit subjectif est enfreint ou mis en péril (Cass. 21 mars 1985, *J.T.*, 1985, pp. 697-704).

N° 77 DE M. VAN DEN BOSSCHE

Art. 7bis (nouveau).

Insérer un article 7bis (nouveau), libellé comme suit:

« Art. 7bis. — Le premier alinéa de l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 est remplacé par la disposition suivante:

» Art. 70. — Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en annulation formé contre un arrêté de renvoi ou d'expulsion, contre un refus du droit de retour prévu à l'article 19, contre un refus de séjour ou d'établissement en qualité de réfugié sur la base de l'article 52, §§ 3 et 4, ou contre une décision d'éloignement en vertu de l'article 53, il peut, à la demande du requérant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de l'arrêté si, à l'appui de son recours, le requérant invoque des moyens qui, dans les circonstances de l'affaire, paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée et si l'exécution immédiate de celle-ci risque de causer à l'étranger un préjudice grave difficilement réparable. »

JUSTIFICATION

1. Article 19: absences et retours de l'étranger.

Hormis l'éventuelle demande en référé (art. 584 du Code judiciaire), qui serait supprimée pour cette matière, il n'existe à l'heure actuelle aucun recours suspensif contre une décision refusant le séjour à un étranger qui s'est absenté pendant un certain temps du Royaume ou est considéré comme tel parce qu'il a été rayé d'office du registre de la population ou du registre des étrangers.

L'utilité d'un tel recours ressort de divers arrêts du Conseil d'Etat qui ont annulé la décision de l'administration en la matière. Dans un des cas, l'intéressé avait déjà été rapatrié depuis longtemps sur ordre du Ministère de la Justice (Conseil d'Etat, 14 juin 1985 en cause Trabelsi, n° 25.478, T.V.R. 1985, 126; Conseil d'Etat, 20 juin 1986, en cause Z.A., T.V.R. 1986, n° 40, 12, et Conseil d'Etat, 12 septembre 1986 en cause T.B., T.V.R. 1986, n° 40, 15).

Il nous semble nécessaire de maintenir une procédure rapide et suspensive afin d'éviter de telles erreurs. Comme il s'agit d'une procédure rapide, une intervention judiciaire du Ministre ou de son délégué n'est limitée que dans une certaine mesure.

2. Article 52, §§ 3 et 4: refus de séjour ou d'établissement en qualité de réfugié.

Les étrangers qui sont entrés régulièrement dans le Royaume et qui demandent la reconnaissance de leur qualité de réfugié doivent disposer de moyens de défense suspensifs. Etant donné que plusieurs années peuvent s'écouler avant que le

kan laten wachten, lijkt het ons nuttig de betrokkenen eveneens een snelle, maar opschortende procedure te bieden. Daar de betrokkene recht op verblijf heeft (eventueel kort verblijf), buiten het recht op verblijf als vluchteling, heeft deze procedure slechts weinig invloed op het doeltreffend handelen van de Minister van Justitie of zijn gemachtigde.

3. Nieuw artikel 53 : verwijdering van het grondgebied van kandidaat-vluchtelingen wegens feiten die zich na de toelating hebben voorgedaan.

De aanvraag van erkenning van de hoedanigheid van vluchteling van de betrokken vreemdelingen werd niet kennelijk ongegrond verklaard en werd ontvankelijk verklaard. Men moet dus zeer voorzichtig zijn bij het verwijderen van dergelijke vluchtelingen.

Het voorgestelde artikel 53 biedt op dit vlak geen waarborgen en het lijkt ons dan ook noodzakelijk een opschortende beroepsprocedure ten voordele van de betrokkenen te bepalen.

De Raad van State wees erop dat vluchtelingen hun hoedanigheid van vluchteling rechtstreeks aan het verdrag ontlelen.

De betrokkenen kunnen zich beroepen op de bepalingen van het verdrag en hebben in bepaalde gevallen recht op uitstel om een ander opvangland te vinden (art. 31.2) of « bewijs over te leggen om zich vrij te pleiten » (art. 33).

L. VAN DEN BOSSCHE.

Conseil d'Etat ne se prononce définitivement, il nous semble nécessaire de prévoir une procédure rapide mais suspensive pour les intéressés. Etant donné que l'intéressé a droit au séjour (éventuellement un séjour de courte durée), hormis le droit au séjour en tant que réfugié, cette procédure n'a que peu d'incidence sur les décisions judiciaires prises par le Ministre de la Justice ou son délégué.

3. Nouvel article 53 : éloignement du territoire de candidats réfugiés pour des faits qui se sont produits après l'admission.

La demande de reconnaissance de la qualité de réfugié des étrangers concernés n'a pas été déclarée manifestement non fondée et a été déclarée recevable. Il convient donc d'être très prudent en ce qui concerne l'éloignement de tels réfugiés.

L'article 53 proposé n'offre aucune garantie sur ce plan et il nous semble dès lors souhaitable de prévoir un recours suspensif en faveur des intéressés.

Le Conseil d'Etat a fait remarquer que les réfugiés tiennent directement leur qualité de réfugié de la Convention.

Les intéressés peuvent invoquer les clauses de la Convention et ont, dans certains cas, droit à un délai pour trouver un autre pays d'accueil (art. 31.2) ou pour fournir les preuves permettant de se disculper (art. 33).