

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 november 2002

WETSONTWERP

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

WETSONTWERP

tot wijziging van artikel 71 van de wet
van 15 december 1980 betreffende de toegang
tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging
en de verwijdering van vreemdelingen

WETSVOORSTEL

tot instelling van een status van tijdelijke bescherming
ter aanvulling van het Verdrag van Genève van
28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen
en tot wijziging van de wet van 15 december 1980
betreffende de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en de verwijdering
van vreemdelingen

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 15 december 1980
betreffende de toegang tot het grondgebied, het
verblijf, de vestiging en de verwijdering van
vreemdelingen, teneinde de procedure tot verlening
van de status van vluchteling te hervormen en een
status van tijdelijk beschermde in te stellen

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 15 december 1980
betreffende de toegang tot het grondgebied, het
verblijf, de vestiging en de verwijdering van
vreemdelingen, teneinde de procedure tot verlening
van de status van vluchteling te hervormen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Géraldine PELZER-SALANDRA**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 novembre 2002

PROJET DE LOI

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

PROJET DE LOI

modifiant l'article 71 de la loi du 15
décembre 1980 sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement et l'éloignement
des étrangers

PROPOSITION DE LOI

créant un statut de protection temporaire
complémentaire à la Convention de Genève
du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés
et modifiant la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement
et l'éloignement des étrangers

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement
et l'éloignement des étrangers en vue de réformer
la procédure d'octroi du statut de réfugié
et de créer un statut de
protection temporaire

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement
et l'éloignement des étrangers en vue de réformer la
procédure d'octroi du statut de réfugié

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR,
DES AFFAIRES GÉNÉRALES ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE
PAR
MME **Géraldine PELZER-SALANDRA**

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**

Voorzitter / Président : Paul Tant

A. — Vaste leden / Membres titulaires :

VLD Willy Cortois, Hugo Coveliers, Tony Smets.
CD&V Pieter De Crem, Paul Tant, Daniël Vanpoucke.

Agalev-Ecolo Kristien Grauwels, Géraldine Pelzer-Salandra.
PS André Frédéric, Charles Janssens.
MR Corinne De Permentier, Denis D'hondt.
Vlaams Blok Filip De Man, Guido Tassenhoye.
SP.A Jan Peeters.
CDH Jean-Pierre Detremmerie.
VU&ID Karel Van Hoorebeke.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants :

Filip Anthuenis, Jan Eeman, Bart Somers, Arnold Van Aperen.
Marcel Hendrickx, Joke Schauvliege, Jozef Van Eetvelt, Tony Van Parys.
Claudine Drion, Gérard Gobert, Fauzaya Talhaoui.
José Canon, Jean Depreter, François Dufour.
Daniel Bacquellaine, Jacqueline Herzet, Philippe Seghin.
Koen Bultinck, Guy D'haeseleer, Jan Mortelmans.
Patrick Lansens, Ludwig Vandenhove.
Richard Fournaux, André Smets.
Annemie Van de Casteele, Els Van Weert.

AGALEV-ECOLO	:	<i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
FN	:	<i>Front National</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
PS	:	<i>Parti socialiste</i>
CDH	:	<i>Centre démocrate Humaniste</i>
SP.A	:	<i>Socialistische Partij Anders</i>
VLAAMS BLOK	:	<i>Vlaams Blok</i>
VLD	:	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>
VU&ID	:	<i>Volksunie&ID21</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	DOC 50 0000/000 :	<i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
QRVA :	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA :	<i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV :	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>	CRIV :	<i>Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>
CRIV :	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	CRIV :	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
CRABV :	<i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	CRABV :	<i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
PLEN :	<i>Plenum (witte kaft)</i>	PLEN :	<i>Séance plénière (couverture blanche)</i>
COM :	<i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	COM :	<i>Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

INHOUD

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Antoine Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken	4
II. Inleidende uiteenzetting door een van de indieners van het toegevoegde wetsvoorstel DOC 50 0708/001	12
III. Uiteenzetting door de heer Antoine Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken over het toegevoegde wetsvoorstel DOC 50 0708/001	12
IV. Bespreking en stemmingen	16

Voorgaande documenten :

Doc 50 2044/ (2001/2002) :

001 : Wetsontwerp.

Doc 50 2045/ (2001/2002) :

001 : Wetsontwerp.

Doc 50 0708 (1999/2000) :

001 : Wetsvoorstel van de heer Decroly, de dames Dardenne, Drion, Grauwels, Laenens, Pelzer-Salandra en de heer Tavernier..

Doc 50 1825/ (2001/2002) :

001 : Wetsvoorstel van mevrouw Milquet en de heren Lefevre en Viseur.

Doc 50 1826/ (2001/2002) :

001 : Wetsvoorstel van mevrouw Milquet en de heren Lefevre en Viseur.

SOMMAIRE

I. Exposé introductif de M. Antoine Duquesne, ministre de l'Intérieur	4
II. Exposé introductif d'un des auteurs de la proposition de loi jointe (DOC50 0708)	12
III. Exposé de M. Antoine Duquesne, ministre de l'Intérieur sur la proposition de loi jointe (Doc. 50 0708)	12
IV. Discussion et votes	16

Documents précédents :

Doc 50 2044/ (2001/2002) :

001 : Projet de loi.

Doc 50 2045/ (2001/2002) :

001 : Projet de loi.

Doc 50 0708 (1999/2000) :

001 : Proposition de loi de M. Decroly, Mmes Dardenne, Drion, Grauwels, Laenens, Pelzer-Salandra et M. Tavernier.

Doc 50 1825/ (2001/2002) :

001 : Proposition de loi de Mme Milquet et MM. Lefevre et Viseur.

Doc 50 1826/ (2001/2002) :

001 : Proposition de loi de Mme Milquet et MM. Lefevre et Viseur.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft tijdens haar vergaderingen van 6 en 13 november 2002 de beide ingediende wetsontwerpen alsmede de toegevoegde wetsvoorstellen besproken.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER ANTOINE DUQUESNE, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Beide ingediende wetsontwerpen voeren in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen een regeling inzake tijdelijke bescherming in, bestemd voor ontheemden die, ten gevolge van gebeurtenissen in hun land of regio van oorsprong, massaal naar ons land zouden toestromen, zoals dat in het verleden al is gebeurd.

De instelling van deze nieuwe regeling in de wet van 15 december 1980 is voornamelijk het gevolg van de goedkeuring op 20 juli 2001 door de Raad van de Europese Unie van richtlijn 2001/55/EG betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (hierna richtlijn «tijdelijke bescherming» genoemd)¹.

Een dergelijke bescherming is in België niet onbekend, omdat zulks al herhaaldelijk werd toegepast door middel van omzendbrieven (richtlijnen van 18 september 1992 betreffende het verblijf en de arbeidskaart van onderdanen van de voormalige republiek Joegoslavië; omzendbrief van 13 juni 1994 betreffende de binnenkomst en het verblijf in het Rijk van Rwandese onderdanen; omzendbrief van 27 oktober 1997 betreffende de toekenning van een machtiging tot verblijf van onbepaalde duur aan Bosnische ontheemden die op het Belgische grondgebied verblijven; omzendbrieven van 19 april, 11 mei en 17 mei 1999 betreffende het bijzonder statuut van tijdelijke bescherming voor de Kosovaarse vluchtelingen). De instelling van een Europese regeling terzake verplicht België echter een wettelijk statuut voor deze bescherming uit te werken en er alle aspecten van vast te leggen voor de toekomst.

¹ Bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L 212 van 7 augustus 2001.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné les présents projets de loi joints ainsi que les propositions de loi jointes au cours de ses réunions des 6 et 13 novembre 2002.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. ANTOINE DUQUESNE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Les projets de loi joints introduisent dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un régime de protection temporaire destiné aux personnes déplacées qui, suite à des événements intervenant dans leur pays ou région d'origine, pourraient, comme cela s'est déjà produit par le passé, affluer massivement vers notre pays.

L'introduction de ce nouveau régime dans la loi du 15 décembre 1980 découle principalement de l'adoption par le Conseil de l'Union européenne, le 20 juillet 2001, de la directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après : directive « protection temporaire »)¹.

Ce type de protection n'est pas inconnu en Belgique puisqu'elle a déjà été mise en oeuvre, par voie de circulaires, à plusieurs reprises (directives du 18 septembre 1992 relatives au séjour et au permis de travail des ressortissants de l'ex-république de Yougoslavie; circulaire du 13 juin 1994 concernant l'entrée et le séjour dans le Royaume des ressortissants rwandais; circulaire du 27 octobre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour pour une durée illimitée aux personnes déplacées bosniaques qui séjournent sur le territoire belge; circulaires des 19 avril, 11 mai et 17 mai 1999 relatives au statut particulier de protection temporaire pour les réfugiés kosovars). Cependant, la mise en place d'un système européen à ce sujet nécessite de lui donner un statut légal et d'en fixer tous les aspects pour l'avenir.

¹ Publiée dans le Journal officiel des communautés européennes, L 212, 7 août 2001.

Sinds het begin van de jaren negentig hebben internationale conflicten geleid tot de toestroom van veel ontheemden naar de Europese landen. Dit heeft de Raad van de Europese Unie ertoe gebracht grondig na te denken over de instrumenten die de lidstaten in staat stellen deze ontheemden een bescherming te bieden zonder de asielprocedure in deze Staten stil te leggen alsmede over de mogelijkheid om voor de opvang van deze personen een financiële solidariteit onder de lidstaten te organiseren.

Zo heeft de Raad in 1995 een resolutie aangenomen over de verdeling van de lasten met betrekking tot de opvang en het tijdelijk verblijf van ontheemden (resolutie van 25 september 1995, PB C 262 van 7 oktober 1995) en, in 1996, een alarm- en spoedprocedure ingesteld voor de verdeling van de lasten met betrekking tot de opvang en het tijdelijk verblijf van ontheemden (besluit 96/198/JBZ van 4 maart 1996, PB L 63 van 13 maart 1996).

De basisvaststelling, zoals geformuleerd in het voorstel van richtlijn dat op 20 juli 2001 tot de goedkeuring van de richtlijn «tijdelijke bescherming» heeft geleid, is de volgende: «de gevolgen van een massale toestroom van ontheemden in de Europese Unie leggen zo'n zware druk op het asielbeleid dat specifieke regelingen onontbeerlijk zijn om de betrokken personen onmiddellijk bescherming te kunnen bieden en verstopping van het asielstelsel ten koste van de belangen van de Staten, maar ook van andere personen die buiten de massale toestroom om bescherming vragen, te voorkomen.

Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom (...) is geen «derde» vorm van bescherming, naast de vluchtelingenstatus gebaseerd op het Verdrag van Genève en subsidiaire bescherming, hetgeen de internationale verplichtingen van de lidstaten zou ondermijnen en afbreuk zou doen aan de pogingen tot harmonisatie en consolidatie van de vormen van subsidiaire bescherming in Europa.

De minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom vormen in combinatie met maatregelen die een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten gebaseerd op solidariteit moeten garanderen, een radertje van het stelsel of, nauwkeuriger gezegd een hulpmiddel waardoor het stelsel in geval van massale toestroom goed functioneert en niet instort. Derhalve gaat het om een hulpmiddel ten dienste van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid en van de integriteit van het Verdrag van Genève.».

Dès le début des années nonante, les conflits internationaux ayant contraint un grand nombre de personnes déplacées à affluer vers les pays européens ont en effet conduit le Conseil de l'Union européenne à approfondir sa réflexion sur les outils permettant aux États membres d'assurer une protection à ces personnes sans paralyser la procédure d'asile organisée dans ces États et sur la possibilité d'établir une solidarité financière entre les États membres quant à l'accueil de ces personnes.

Le Conseil a ainsi adopté, en 1995, une résolution sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour temporaire de personnes déplacées (résolution du 25 septembre 1995, JO C 262 du 7 octobre 1995) et a mis sur pied, en 1996, une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées (décision 96/198/JAI du 4 mars 1996, JO L 63 du 13 mars 1996).

Le constat de départ, ainsi que le rappelle la proposition de directive ayant conduit à l'adoption de la directive « protection temporaire » le 20 juillet 2001, est le suivant : « les conséquences d'un afflux massif de personnes déplacées dans l'Union européenne imposent au système d'asile des pressions telles que des arrangements spécifiques sont indispensables afin d'accorder immédiatement une protection aux personnes concernées et éviter l'engorgement du système d'asile au détriment de l'intérêt des États mais aussi des autres personnes qui sollicitent une protection en dehors de l'afflux massif.

La protection temporaire en cas d'afflux massif ne constitue pas une « troisième » forme de protection, au côté du statut de réfugié basé sur la Convention de Genève et de la protection subsidiaire, qui aurait pour conséquence de miner les obligations internationales conclues par les États membres ou de préjuger les efforts d'harmonisation et de consolidation des formes de protection subsidiaire en Europe.

Au contraire, les normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif accompagnées de mesures d'équilibrage des efforts des États membres sur une base solidaire constituent un rouage du système et plus exactement, un outil permettant au système de bien fonctionner, de ne pas s'effondrer, en cas d'afflux massif. C'est pourquoi, il s'agit d'un outil au service d'un système d'asile européen commun et de l'intégrité de la Convention de Genève. »

De op 20 juli 2001 goedgekeurde richtlijn «tijdelijke bescherming» heeft twee doelstellingen:

- enerzijds minimumnormen vaststellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden;
- anderzijds voorzien in maatregelen om een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van deze ontheemden en het dragen van de gevolgen van die opvang.

Wat de eerste doelstelling betreft, bevat de richtlijn bepalingen betreffende:

- het instellen van de tijdelijke bescherming:

De richtlijn «tijdelijke bescherming» omschrijft dergelijke bescherming als «een procedure met een uitzonderlijk karakter die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en andere personen die om bescherming vragen» (artikel 2, a)).

Die ontheemden zijn «onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn, met name ingevolge een verzoek van internationale organisaties, en wier teugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassing van artikel 1A van het Verdrag van Genève of andere internationale of nationale instrumenten van internationale bescherming, in het bijzonder (...) personen die uit door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebieden hebben moeten vluchten, (...) personen die ernstig gevaar lopen op dan wel het slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten» (artikel 2, c, van de richtlijn).

De in de richtlijn opgenomen regeling bepaalt dat tot het instellen van de tijdelijke bescherming wordt beslist krachtens een besluit van de Raad van de Europese Unie waarbij het bestaan van een massale toestroom van ontheemden wordt vastgesteld, dat wil zeggen «de aankomst in de Gemeenschap van een aanzienlijk aantal ontheemden, uit een bepaald land of bepaalde geo-

La directive « protection temporaire » adoptée le 20 juillet 2001 poursuit un double objectif:

- d'une part, instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et,
- d'autre part, prévoir des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis entre les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

En ce qui concerne le premier objectif, la directive comporte des dispositions relatives :

- à la mise en oeuvre de la protection temporaire :

La directive « protection temporaire » définit celle-ci comme « une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection » (art. 2, a)).

Les personnes déplacées visées sont « les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique et les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard » (art. 2, c), de la directive).

Le système de la directive prévoit que la mise en oeuvre de la protection temporaire est décidée par décision du Conseil de l'Union européenne constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées, c'est-à-dire « l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur

grafische zone, ongeacht of zij op eigen initiatief of met hulp, bijvoorbeeld in het kader van een evacuatieprogramma, de Gemeenschap zijn binnengekomen» (artikelen 2, d), en 5 van de richtlijn).

Het uitgangspunt van de procedure die tot een dergelijk besluit leidt, is een door de Commissie aan de Raad voorgelegd voorstel, uit eigen beweging of op verzoek van een lidstaat. Dit voorstel moet ten minste omvatten: de omschrijving van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is; de datum waarop de regeling inzake tijdelijke bescherming ingaat en een raming van de omvang van de verplaatsingen van ontheemden (artikel 5, §§ 1 en 2, van de richtlijn).

Het besluit van de Raad van de Europese Unie, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, bevat: een omschrijving van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is; de datum waarop de tijdelijke bescherming ingaat; informatie van de lidstaten over hun opvangcapaciteit; informatie van de Commissie, het UNHCR en andere betrokken internationale organisaties. Het besluit is gebaseerd op een onderzoek van de situatie en de omvang van de verplaatsingen van ontheemden; de beoordeling van de wenselijkheid de tijdelijke bescherming in werking te stellen, rekening houdend met de mogelijkheden van spoedhulp en maatregelen ter plaatse of de ontoereikendheid daarvan; de mededelingen van de lidstaten, de Commissie, het UNHCR en andere betrokken internationale organisaties.

Dit besluit heeft tot gevolg dat de ontheemden op wie het betrekking heeft in alle lidstaten tijdelijke bescherming krijgen overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn (artikel 5, §§ 3 en 4, van de richtlijn).

Gezien het uitzonderlijke karakter van de in deze richtlijn vastgestelde bepalingen om het hoofd te kunnen bieden aan een massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, heeft de aangeboden bescherming een maximumduur van drie jaar. Een tweede besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid en op voorstel van de Commissie, die ook elk verzoek behandelt van een lidstaat die aan de Raad een voorstel wil voorleggen, kan trouwens op elk ogenblik aan de tijdelijke bescherming een einde maken.

– de verplichtingen van de lidstaten jegens de begunstigen van de tijdelijke bescherming:

arrivée dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation » (articles 2, d), et 5 de la directive).

Le point de départ de la procédure menant à une telle décision sera une proposition de la Commission, soumise par celle-ci au Conseil d'initiative ou à la demande d'un État membre. Cette proposition doit contenir au moins la description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'appliquera la protection temporaire, la date de mise en oeuvre de la protection temporaire et une estimation de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées (art. 5, §§ 1^{er} et 2, de la directive).

La décision du Conseil de l'Union européenne, adoptée à la majorité qualifiée, contiendra pour sa part une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'applique la protection temporaire, la date à laquelle la protection temporaire entrera en vigueur, les informations communiquées par les États membres concernant leurs capacités d'accueil et les informations communiquées par la Commission, le HCR et d'autres organisations internationales concernées. Elle sera fondée sur l'examen de la situation et de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées, l'appréciation de l'opportunité d'instaurer la protection temporaire, en tenant compte des possibilités d'aide d'urgence et d'actions sur place ou de leur insuffisance et des informations communiquées par les États membres, la Commission, le HCNUR et d'autres organisations internationales concernées.

Cette décision aura pour effet d'entraîner, à l'égard des personnes déplacées qu'elle vise, la mise en oeuvre dans tous les États membres de la protection temporaire conformément aux dispositions de la directive (art. 5, §§ 3 et 4, de la directive).

Compte tenu du caractère exceptionnel des dispositions établies par la présente directive pour faire face à un afflux massif, actuel ou imminent, de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, la protection offerte a une durée limitée à trois ans au maximum. Une seconde décision du Conseil, adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, peut par ailleurs y mettre fin à tout moment.

– aux obligations des États membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire :

Wat de binnenkomst en het verblijf betreft, dienen de lidstaten indien nodig, aan de personen die met het oog op tijdelijke bescherming op hun grondgebied zullen worden toegelaten, elke faciliteit toe te kennen om de vereiste visa te verkrijgen, waaronder transitvisa. De vormvoorschriften moeten wegens de noodsituatie zoveel mogelijk worden beperkt. De lidstaten moeten voorts de nodige maatregelen nemen opdat de begunstigen voor de volledige duur van de tijdelijke bescherming over verblijfstitels beschikken (art. 8, § 1).

De volgende rechten worden toegekend aan de begunstigen van de tijdelijke bescherming : de toelating om een bezoldigde of niet-bezoldigde activiteit uit te oefenen, de toegang tot een fatsoenlijk onderkomen of de toekenning van middelen om die huisvesting te vinden, de nodige hulp inzake sociale bijstand, hulp aan bijzondere categorieën, toegang van de minderjarigen tot onderwijs en recht op gezinshereniging van bepaalde familieleden.

– de toegang van de begunstigen van tijdelijke bescherming tot de asielprocedure:

Een van de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn «tijdelijke bescherming» is een uitzonderlijke procedure van bescherming van bepaalde ontheemden in werking te stellen, in het belang van de betrokkenen en van anderen die bescherming vragen, in het bijzonder ten einde te vermijden dat de asielprocedure verlamd zou worden door een massale toestroom van die ontheemden.

Artikel 19, eerste lid, van de richtlijn «tijdelijke bescherming» bepaalt dat «De Lidstaten kunnen bepalen dat gebruikmaking van de tijdelijke bescherming en het genot van de status van asielzoeker tijdens de behandeling van de aanvraag niet kunnen worden gecombineerd.». De richtlijn «tijdelijke bescherming» verplicht de lidstaten dus niet de asielaanvragen, ingediend door de begunstigen van de tijdelijke bescherming, te behandelen voor het einde van deze regeling. In België heeft de regering beslist dat het noodzakelijk is te voorzien in de ambtshalve schorsing van een asielaanvraag die ingediend wordt door een begunstigde van de tijdelijke bescherming, ongeacht of die aanvraag nu is ingediend voordat de tijdelijke bescherming van toepassing werd of gedurende deze periode van tijdelijke bescherming. Deze asielaanvraag zal dus niet worden onderzocht zolang de regeling van de tijdelijke bescherming van toepassing is. Wanneer er een einde gesteld wordt aan de regeling van de tijdelijke bescherming zullen de asielaanvragen van de begunstigen van de tijdelijke bescherming behandeld worden, overeenkomstig artikel 17, § 2, van de richtlijn «tijdelijke bescherming».

Sur le plan de l'entrée et du séjour, les États membres doivent accorder le cas échéant, aux personnes qui seront admises à entrer sur leur territoire en vue de la protection temporaire, toute facilité pour obtenir les visas nécessaires, y compris les visas de transit. Les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence. Les États membres doivent en outre adapter les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire (art. 8, § 1^{er}).

Parmi les droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire, il convient de distinguer l'autorisation d'exercer une activité salariée ou non salariée, l'accès à un hébergement approprié ou l'allocation de moyens permettant de se procurer ce logement, l'accès à l'aide sociale nécessaire, l'assistance particulière de catégories déterminées, l'accès des mineurs au système éducatif, le droit au regroupement familial de certains membres de leur famille.

– à l'accès des bénéficiaires de la protection temporaire à la procédure d'asile :

Un des objectifs principaux de la directive «protection temporaire» est de mettre en oeuvre une procédure exceptionnelle de protection de certaines personnes déplacées, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection, notamment afin d'éviter que le système d'asile soit paralysé du fait de l'afflux massif des personnes déplacées visées.

L'article 19, alinéa 1^{er}, de la directive «protection temporaire» prévoit que «Les États membres peuvent prévoir que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur d'asile pendant l'instruction de la demande». La directive «protection temporaire» n'impose donc pas aux États membres de traiter les demandes d'asile introduites par les bénéficiaires de la protection temporaire avant la fin de ce régime. En Belgique, le gouvernement a décidé qu'il est nécessaire de prévoir la suspension d'office de la demande d'asile introduite par un bénéficiaire de la protection temporaire, que cette demande ait été introduite avant la mise en oeuvre de la protection temporaire ou qu'elle le soit pendant la période d'application de celle-ci. Cette demande d'asile ne sera donc pas examinée tant que le régime de protection temporaire est applicable. Les demandes d'asile introduites par les bénéficiaires de la protection temporaire seront traitées lorsqu'il sera mis fin à ce régime, conformément à l'article 17, § 2, de la directive «protection temporaire».

– de gevolgen van het beëindigen van de verleende regeling inzake tijdelijke bescherming:

De tijdelijke bescherming wordt beëindigd wanneer de maximale duur is bereikt, hetzij, op ieder moment, door de vaststelling van een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om een voorstel aan de Raad voor te leggen, onderzoekt. Die beslissing zal gebaseerd zijn op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben gekregen mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsook van de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod op terugdrijving.

De richtlijn bepaalt dat wanneer de tijdelijke bescherming eindigt, het algemene recht van de lidstaten inzake bescherming en vreemdelingen van toepassing is.

Krachtens dit wetsontwerp kan de minister of zijn gemachtigde de verblijfstitel van de persoon die de tijdelijke bescherming geniet intrekken en hem een bevel kan geven om het grondgebied te verlaten, behalve in het geval dat de betrokkene bovendien een asielzoeker is, wiens aanvraag in behandeling is. De minister of zijn gemachtigde kan dezelfde maatregel nemen ten aanzien van de familieleden die gemachtigd zijn om in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven. De termijn waarbinnen de vreemdeling het grondgebied moet verlaten, mag in elk geval niet minder zijn dan 1 maand, teneinde de betrokken personen toe te laten hun vertrek te organiseren.

Overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn «tijdelijke bescherming», zullen de bevoegde Belgische overheden de personen die de tijdelijke bescherming hebben genoten en van wie de gezondheidstoestand een terugreis niet toelaat (bijvoorbeeld als de onderbreking van de behandeling ernstige gevolgen kan hebben), niet onder dwang verwijderen. In dat geval zal de minister of zijn gemachtigde de machtiging tot verblijf van die personen verlengen.

Bovendien zal de minister of zijn gemachtigde de machtiging tot verblijf van gezinnen met minderjarige schoolgaande kinderen (minimum op het niveau van het lager onderwijs) kunnen verlengen, opdat die kinderen het lopende schooljaar kunnen voltooien.

– De mogelijkheid voor de lidstaten om een ontheemde van de tijdelijke bescherming uit te sluiten in sommige situaties:

– aux conséquences de la fin du régime de protection temporaire accordé :

Il sera mis fin à la protection temporaire lorsque la durée maximale a été atteinte ou, à tout moment, par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil. Cette dernière décision sera fondée sur la constatation que la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des obligations des États membres en matière de non-refoulement.

La directive prévoit que lorsque la protection temporaire prend fin, le droit commun des États membres en matière de protection et relatif aux étrangers s'applique.

Le présent projet de loi prévoit que le ministre ou son délégué peut retirer le titre de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire et, sauf si l'intéressé est en outre un demandeur d'asile dont l'examen de la demande est en cours, lui donner l'ordre de quitter le territoire, et prendre la même mesure à l'égard des membres de la famille autorisés à séjourner dans le Royaume en cette qualité. Le délai dans lequel l'étranger doit quitter le territoire ne peut en tout cas être inférieur à un mois, afin de permettre aux personnes intéressées d'organiser leur départ.

Conformément à l'article 23 de la directive « protection temporaire », les autorités belges compétentes n'éloigneront pas de manière forcée les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et dont l'état de santé ne permet pas le voyage de retour, par exemple si l'interruption du traitement suivi peut avoir des conséquences graves. Dans ce cas, le ministre ou son délégué prorogera l'autorisation de séjour de ces personnes.

En outre, le ministre ou son délégué pourra proroger l'autorisation de séjour des familles comportant des enfants mineurs scolarisés (dans le niveau primaire au minimum), afin que ces enfants puissent terminer la période scolaire en cours.

– La possibilité des États membres d'exclure une personne déplacée du bénéfice de la protection temporaire dans certaines situations:

In het voorliggende wetsontwerp worden de gevallen opgesomd waarin een persoon kan worden uitgesloten van het voordeel van tijdelijke bescherming en, bijgevolg, de toegang tot het grondgebied of het verblijf kan worden geweigerd op grond van het feit dat de betrokkene tijdelijke bescherming geniet. Gelet op de zwaarwichtige gevolgen, kan tot uitsluiting enkel worden beslist door de minister of zijn gemachtigde, die een ambtenaar dient te zijn van de Dienst Vreemdelingenzaken, titularis van minstens de graad 15.

De eerste drie uitsluitinggronden zijn op een gelijkwaardige wijze geformuleerd als in artikel 1 F van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, dat de gronden tot uitsluiting van het voordeel van de status van vluchteling omvat. De interpretatie van de in deze bepaling gebruikte begrippen zal nuttig blijken wanneer men een beroep zal moeten doen op artikel 57/32 van de wet van 15 december 1980.

De vierde grond tot uitsluiting werd op een gelijksoortige wijze geformuleerd als artikel 33, § 2, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, dat betrekking heeft op de voorwaarden waaronder kan worden afgeweken van de uitzetting of de terugleiding van een vluchteling naar een land waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou zijn; voormelde casus behoort dan ook op een soortgelijke wijze te worden geïnterpreteerd. Ook de door een Belgisch rechter uitgesproken definitieve veroordeling voor een misdaad of een bijzonder zwaar misdrijf kan eveneens in aanmerking worden genomen.

Conform artikel 28, § 2, van de richtlijn «tijdelijke bescherming», zullen de beslissingen tot uitsluiting van het voordeel van die bescherming gebaseerd moeten zijn op het individuele gedrag van de betrokkene, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Tot slot zij erop gewezen dat tegen iedere beslissing tot uitsluiting van het voordeel van de tijdelijke bescherming beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, conform artikel 69 van de wet van 15 december 1980. Zulks komt tegemoet aan de in artikel 29 van de richtlijn «tijdelijke bescherming» gestelde vereiste (toegang tot beroepsprocedures).

Wat de tweede doelstelling betreft, bepaalt de richtlijn dat de lidstaten, in een geest van solidariteit en rekening houdend met hun respectieve opvangcapaciteit, de personen opvangen die de tijdelijke bescherming kunnen genieten. In de praktijk verstrekken de lidstaten, op het ogenblik waarop de beslissing wordt genomen om een bepaalde groep personen tijdelijke bescherming te verlenen, informatie over hun opvangcapaciteit, die bij de beslissing van de Raad worden toegevoegd. Achteraf

Le présent projet de loi énumère les cas dans lesquels une personne peut être exclue du bénéfice de la protection temporaire et, par conséquent, se voir refuser l'accès au territoire ou le séjour en qualité de bénéficiaire de cette protection. Vu ses conséquences, cette exclusion ne peut être décidée que par le ministre ou par son délégué, qui sera un agent de l'Office des étrangers titulaire d'un grade classé au moins au rang 15.

Les trois premiers cas d'exclusion visés sont formulés de manière similaire à l'article 1 F de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, relatif aux clauses d'exclusion du bénéfice de la qualité de réfugié. L'interprétation des termes utilisés dans cette disposition se révélera par conséquent utile dans les cas où il devra être fait recours à l'article 57/32 de la loi du 15 décembre 1980.

Le quatrième cas visé est formulé de manière similaire à l'article 33, § 2, de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, relatif aux conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'expulsion ou au refoulement d'un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée et devra donc être interprété de manière similaire. La condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave prononcée par un juge belge pourra également être prise en compte.

Conformément à l'article 28, § 2, de la directive «protection temporaire», les décisions d'exclusion du bénéfice de cette protection devront être fondées sur le comportement individuel de la personne concernée et respecter le principe de proportionnalité.

Enfin, il convient de rappeler que toute décision d'exclusion du bénéfice de la protection temporaire pourra faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État, en vertu de l'article 69 de la loi du 15 décembre 1980, ce qui répond à l'exigence posée par l'article 29 de la directive «protection temporaire» (accès à des voies de recours juridictionnelles).

En ce qui concerne le second objectif, la directive prévoit que les États membres accueillent, dans un esprit de solidarité et en tenant compte de leurs capacités d'accueil respectives, les personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire. En pratique, les États membres donnent au moment de l'adoption de la décision mettant en oeuvre la protection temporaire pour un groupe déterminé de personnes, des informations sur leurs capacités d'accueil, qui sont incluses dans la décision du

kunnen zij aangeven over welke extra opvangmogelijkheden ze beschikken, door de Raad en de Commissie daarvan op de hoogte te brengen.

Er dient opgemerkt te worden dat in een verklaring vermeld in het verslag van de Raad van de Europese Unie bij de goedkeuring van de richtlijn «tijdelijke bescherming» de Raad de nadruk heeft gelegd op het belang van de solidariteit tussen de lidstaten in het kader van de tijdelijke bescherming. Indien een lidstaat zijn opvangcapaciteit meedeelt overeenkomstig artikel 25, geeft hij aan dat hij bereid is om dienovereenkomstig te handelen. Hij mag rekening houden met het aantal onderdanen van derde landen die reeds internationale bescherming hebben gevraagd of die recentelijk op een andere manier op zijn grondgebied zijn aangekomen.».

Wanneer het aantal personen dat voor tijdelijke bescherming in aanmerking komt, als gevolg van een plotse en massale toestroom, de bedoelde opvangcapaciteit overschrijdt, dan onderzoekt de Raad de situatie bij hoogdringendheid en neemt hij de gepaste maatregelen, met inbegrip van het aanbevelen van extra hulp voor de betrokken lidstaten.

Tijdens de duur van de tijdelijke bescherming moeten de lidstaten onderling samenwerken op het stuk van de overbrenging naar een andere lidstaat van de verblijfplaats van de mensen die een tijdelijke bescherming van een lidstaat genieten, op voorwaarde dat de betrokkenen met die overbrenging hebben ingestemd.

De lidstaat zal de verzoeken tot overbrenging kenbaar maken aan de andere lidstaten en zal de Commissie en het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties hiervan op de hoogte brengen. De lidstaten zullen van hun kant de verzoekende lidstaat informeren over hun opvangcapaciteit voor de overgebrachte personen.

De solidariteit tussen de lidstaten houdt de inachtneming van het principe van de «dubbele vrijwilligheid» in: enerzijds de wil van een lidstaat om een bepaald aantal ontheemden op te vangen, anderzijds de wil van die personen om zich naar die lidstaat te begeven. Die tweede bepaling heeft inzonderheid als doel om gedwongen verplaatsingen te voorkomen.

De maatregelen waarin de richtlijn voorziet, genieten tot slot ondersteuning van het Europees Fonds voor de Vluchtelingen opgericht bij het besluit 2000/596/EG van de Raad van de Europese Unie (OP L 252 van 6.1.2000) onder de in dit besluit vervatte voorwaarden. Ter herinnering: dit fonds werd opgericht om de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van vluchtelin-

Conseil. Par la suite, ils peuvent indiquer des capacités d'accueil supplémentaires, en les notifiant au Conseil et à la Commission.

Il est intéressant de noter que dans une déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil de l'Union européenne lors de l'adoption de la directive « protection temporaire », le Conseil a souligné « l'importance de la solidarité entre les États membres dans le cadre de la protection temporaire. Lorsqu'un État membre communique sa capacité d'accueil conformément à l'article 25, il indique qu'il est disposé à agir en conséquence. Il peut tenir compte du nombre de ressortissants de pays tiers qui ont déjà sollicité une protection internationale ou qui sont entrés récemment sur son territoire d'une autre manière. ».

Lorsque le nombre des personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire à la suite d'un afflux soudain et massif excède les capacités d'accueil visées, le Conseil examine d'urgence la situation et prend les mesures appropriées, y compris en préconisant une aide supplémentaire pour les États membres concernés.

Pendant la durée de la protection temporaire, les États membres doivent coopérer entre eux en ce qui concerne le transfert de la résidence des bénéficiaires de la protection temporaire d'un État membre vers un autre, sous réserve que les personnes concernées aient accepté de procéder à ce transfert.

L'État membre fera connaître les demandes de transferts aux autres États membres et en informera la Commission et le Haut commissariat aux Nations Unies pour les réfugiés. Les États membres informeront quant à eux l'État membre demandeur de leur capacité à accueillir des personnes transférées.

La solidarité entre les États membres implique également le respect du principe de « double volontariat », c'est-à-dire d'une part, la volonté d'un État membre d'accueillir un certain nombre de personnes déplacées et, d'autre part, la volonté de ces mêmes personnes de se rendre dans cet État membre. Ce second volet permet notamment d'éviter les déplacements forcés.

Enfin, les mesures prévues dans la directive bénéficient du soutien du Fonds européen pour les réfugiés institué par la décision 2000/596/CE du Conseil de l'Union européenne (JO L 252 du 6.1.2000) dans les conditions prévues par ladite décision. Pour rappel, ce Fonds a été institué pour soutenir et encourager financièrement les efforts consentis par les États membres

gen en ontheemden alsmede het dragen van de gevolgen van die opvang financieel te ondersteunen en aan te moedigen.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN EEN VAN DE INDIENERS VAN HET TOEGEVOEGDE WETSVORSTEL (DOC 50 0708)

Mevrouw Kristien Grauwels (AGALEV-ECOLO) wijst erop dat het door het wetsvoorstel nagestreefde doel grotendeels tegemoetkomt aan het door deze wetsontwerpen beoogde doel.

Zij vestigt evenwel de aandacht op twee specifieke elementen van het wetsvoorstel:

1. het wetsvoorstel verleent tevens een bijzondere status aan de personen die hun land ontvluchten wegens natuurrampen (overstromingen, ...);
2. zo de asielaanvraag wordt afgewezen en wanneer in het land van herkomst een burgeroorlog woedt of een natuurramp heeft plaatsgevonden, kan de vreemdeling nog steeds verzoeken om de status van tijdelijke bescherming te genieten.

III. — UITEENZETTING DOOR DE HEER ANTOINE DUQUESNE, VAN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN OVER HET TOEGEVOEGDE WETSVORSTEL (DOC 50 0708)

Het zonet toegelichte wetsvoorstel doet tal van problemen rijzen.

Ten eerste haalt het voorstel twee begrippen door elkaar die duidelijk van elkaar verschillen, met name de tijdelijke bescherming en de subsidiaire bescherming. In het opschrift van het wetsvoorstel wordt immers uitdrukkelijk verwezen naar de tijdelijke bescherming, terwijl de toelichting refereert aan een aantal verklaringen die veeleer op de subsidiaire bescherming slaan.

In dit stadium lijkt het evenwel van essentieel belang die beide types van bescherming duidelijk van elkaar te onderscheiden aangezien er grote verschillen bestaan inzake de doelstellingen, de bedoelde personen, de toekenningsvoorwaarden en de statussen die op grond van de ene dan wel van de andere vorm van bescherming worden verleend.

pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil.

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF D'UN DES AUTEURS DE LA PROPOSITION DE LOI JOINTE (DOC. 50 0708)

Mme Kristien Grauwels (Agalev-Ecolo) observe que l'objectif poursuivi par la proposition de loi rencontre dans les grandes lignes celui poursuivi par les présents projets de loi.

Elle attire cependant l'attention sur deux éléments propres à la proposition de loi :

1. la proposition de loi accorde également un statut particulier aux personnes qui fuient leur pays en raison de catastrophes naturelles (inondations, ...);
2. en cas de rejet de la demande d'asile et lorsque dans le pays d'origine règne une guerre civile ou une catastrophe naturelle, l'étranger peut encore demander de bénéficier du statut de protection temporaire.

III. — EXPOSÉ DE M. ANTOINE DUQUESNE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, M. SUR LA PROPOSITION DE LOI JOINTE (DOC. 50 0708)

La proposition de loi qui vient d'être exposée soulève plusieurs problèmes.

Premièrement, elle mélange deux concepts bien distincts qui sont d'une part, celui de la protection temporaire, d'autre part, celui de la protection subsidiaire. En effet, dans l'intitulé de la proposition de loi, il est fait explicitement référence à la protection temporaire alors que dans la justification générale, il est fait référence à certaines déclarations qui s'apparentent d'avantage à la protection subsidiaire.

Il paraît pourtant essentiel, à ce stade, de distinguer clairement ces deux types de protection dans la mesure où les objectifs, les personnes visées, les conditions d'octroi et les statuts octroyés en vertu de l'une ou l'autre de ces protections diffèrent largement.

Zoals de minister heeft onderstreept in de inleidende uiteenzetting van het wetsontwerp, heeft de richtlijn inzake de tijdelijke bescherming tot doel te voorzien in de mogelijkheid om, op grond van een beslissing van de Raad van de Europese Unie aangenomen met gekwalificeerde meerderheid, een regeling van tijdelijke Europese bescherming in werking te stellen, ten gunste van ontheemde personen die massaal toestromen of zouden kunnen toestromen naar de lidstaten van de Europese Unie als gevolg van ernstige gebeurtenissen die zich voordoen in hun land of streek van herkomst.

De gevolgen van een massale toestroom van ontheemden in de Europese Unie zet de asielregeling onder druk, zodat specifieke maatregelen onontbeerlijk zijn om aan de betrokken personen onmiddellijk een bescherming te verlenen en te voorkomen dat de asielregeling vastloopt ten nadele van de belangen van de Staten, maar ook ten nadele van de andere personen die een bescherming vragen buiten de massale toestroom om.

De personen op wie een regeling inzake tijdelijke bescherming van toepassing is, zijn onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van herkomst hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn, met name en inzonderheid personen die een door een gewapend conflict of door inheems geweld getroffen gebieden hebben moeten ontvluchten en de personen die ernstig gevaar lopen of dan wel het slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten.

De toelichting bij het voorstel van richtlijn geeft het aan «Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom (...) is geen «derde» vorm van bescherming, naast de vluchtelingenstatus gebaseerd op het Verdrag van Genève en subsidiaire bescherming, hetgeen de internationale verplichtingen van de lidstaten zou ondermijnen en afbreuk zou doen aan de pogingen tot harmonisatie en consolidatie van de vormen van subsidiaire bescherming in Europa. De minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom vormen in combinatie met maatregelen die een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten gebaseerd op solidariteit moeten garanderen, een radertje van het stelsel of, nauwkeuriger gezegd een hulpmiddel waardoor het stelsel in geval van massale toestroom goed functioneert en niet instort».

Zo lijkt de idee van nationale bescherming zoals die in het wetsvoorstel wordt gesuggereerd, achterhaald sinds de aanneming van de richtlijn «tijdelijke bescherming» en de mogelijkheid een gemeenschappelijke regeling inzake tijdelijke bescherming in te stellen. De richtlijn die met dit wetsontwerp in intern recht wordt omgezet,

Comme le ministre l'a souligné dans l'exposé introductif du projet de loi, la directive «protection temporaire» a pour objet la mise en oeuvre sur la base d'une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée, d'un régime de protection temporaire européen à l'égard de personnes déplacées affluant ou risquant d'affluer massivement vers ces États à la suite d'événements graves se produisant dans leur pays ou région d'origine.

Les conséquences d'un afflux massif de personnes déplacées dans l'Union européenne imposent au système d'asile des pressions telles que des arrangements spécifiques sont indispensables afin d'accorder immédiatement une protection aux personnes concernées et d'éviter l'engorgement du système d'asile au détriment de l'intérêt des États mais aussi des autres personnes qui sollicitent une protection en dehors de l'afflux massif.

Les personnes visées par un régime de protection temporaire sont les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment et en particulier les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique et les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard.

Comme indiqué dans le commentaire de la proposition de directive, la protection temporaire ne constitue pas une «troisième» forme de protection au côté du statut de réfugié basé sur la Convention de Genève et de la protection subsidiaire, qui aurait pour conséquence de miner les obligations internationales conclues par les États membres ou de préjuger des efforts d'harmonisation et de consolidation des formes de protection subsidiaire en Europe. Au contraire, les normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif, accompagnées de mesures d'équilibrage des efforts des États membres sur une base solidaire, constituent un rouage du système et plus exactement, un outil permettant au système en cas d'afflux massif, de bien fonctionner et de ne pas s'effondrer.

Ainsi, l'idée d'une protection nationale telle que suggérée dans la proposition de loi paraît dépassée depuis l'adoption de la directive «protection temporaire» et la possibilité de mettre en oeuvre un régime de protection temporaire commun. La directive dont le projet de loi assure la transposition apparaît d'emblée plus réaliste

blijkt van meet af aan realistischer, zowel ten opzichte van de beoogde personen als met betrekking tot de communautaire solidariteit, waarin zij voorziet.

De subsidiaire bescherming beoogt een status te geven aan de personen die niet onder de toepassing van het Verdrag van Genève vallen, maar bescherming nodig hebben op grond van andere internationale rechtsinstrumenten. Het meest voorkomende geval is dat van mensen die niet terug naar hun land van herkomst mogen worden teruggeleid, omdat zulks een gevaar inhoudt voor hun leven of voor hun fysieke integriteit (foltering, onmenselijke of ontorende behandeling, verboden bij artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Men moet hier opmerken dat de subsidiaire bescherming, zoals de bij het Verdrag van Genève ingestelde internationale bescherming, individueel is en dus individueel moet worden onderzocht.

De onderlinge afstemming van de toekenning van die bescherming is ook één van de doelstellingen van de Raad van de Europese Unie. Het lijkt dus niet opportuun op dat punt nationale wetten te maken, als de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) precies een voorstel van richtlijn onderzoekt *betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen [overeenkomstig het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het protocol van 1967,] of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven.*

De minister heeft altijd gepleit voor een onderlinge afstemming van de wetgevingen van de lidstaten, zowel inzake de definitie van vluchteling in de zin van artikel 1A van het Verdrag van Genève als inzake de definitie van subsidiaire bescherming. Dergelijke onderlinge afstemming kan allen maar bijdragen tot een vermindering van het verschijnsel *asylum shopping* en, met andere woorden, dus komaf maken met de aantrekking van deze of gene lidstaat op de potentiële asielzoeker. Zulks maakt het trouwens ook de secundaire bewegingen in die Unie zelf te beperken.

Tijdens de recente debatten in de Raad JBZ heeft de minister eraan herinnerd dat het Verdrag van Genève het centrale, pertinente en immer actuele instrument moest blijven, met name door de bestanddelen van de definitie van vluchteling evoluerend te interpreteren. Men moet immers voorkomen dat het vraagstuk van *asylum shopping* tussen de lidstaten wordt verschoven naar *protection shopping* tussen het Verdrag van Genève en subsidiaire bescherming. Als men het Verdrag van

tant vis-à-vis des personnes visées que quant à la solidarité communautaire qu'elle prévoit.

La protection subsidiaire, pour sa part, vise à accorder un statut aux personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève mais nécessitent une protection sur la base d'autres instruments internationaux. L'exemple le plus fréquent est le cas des personnes qui ne peuvent être éloignées vers le pays d'origine parce que cela entraînerait un risque pour leur vie ou leur intégrité physique (torture, traitements inhumains ou dégradants, prohibés par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Il échet de remarquer que, comme la protection internationale prévue par la Convention de Genève, la protection subsidiaire est de nature individuelle et doit donc être examinée de manière individuelle.

L'harmonisation de l'octroi de cette protection fait également partie des objectifs du Conseil de l'Union européenne. Il paraît donc inopportu de légiférer sur ce point au plan national alors que le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) examine précisément une proposition de directive *établissant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié [conformément à la convention de 1951 relative au statut des réfugiés et au protocole de 1967], ou des personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.*

Le ministre a toujours plaidé en faveur d'une harmonisation au sein des législations des États membres tant de la définition de réfugié au sens de l'article 1A de la Convention de Genève que de la définition de la protection subsidiaire. Une telle harmonisation ne peut que contribuer à réduire le phénomène *d'asylum shopping* et donc, en d'autres termes, «gommer» le caractère attractif que représente pour le demandeur d'asile potentiel l'un ou l'autre État membre. Par ailleurs, cela permettra également limiter les mouvements secondaires au sein même de l'Union.

Lors des récents débats au Conseil JAI, le ministre a rappelé que la Convention de Genève devait rester l'instrument central, pertinent et toujours d'actualité notamment par une interprétation évolutive des éléments constitutifs de la définition du réfugié. Il convient en effet d'éviter, via la création de ce nouveau statut, de déplacer la problématique de «*l'asylum shopping*» entre les États membres vers une «*protection shopping*» entre Convention de Genève et protection subsidiaire. Si on

Genève als hoeksteen van de regeling op het vlak van de internationale bescherming wenst te behouden — en dat is de wens van de Belgische regering —, dan moet men erop toezien dat de andere vormen van bescherming, zoals hun naam aangeeft, subsidiair blijven en het Verdrag van Genève niet uithollen of vervangen; anders dreigt dat Verdrag *de facto* zelf subsidiair te worden.

Die klip kan worden voorkomen, mits aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moet elke aanvraag om internationale bescherming prioritair worden onderzocht in het licht van het Verdrag van Genève, zo nodig volgens een ruime interpretatie. Ten tweede moeten de redenen op grond waarvan men aanspraak kan maken op subsidiaire bescherming, precies en strikt worden gedefinieerd om te voorkomen dat een categorie «allerlei» wordt gecreëerd. De status die aan de gerechtigden van subsidiaire bescherming wordt geboden, moet trouwens analoog zijn aan die welke wordt geboden aan de vluchtelingen op wie het Verdrag van Genève van toepassing is. De minister is er weliswaar voorstander van de vormen van subsidiaire bescherming maximaal te beperken, maar vindt dat die uitzonderlijke gevallen op dezelfde wijze moeten worden behandeld, desnoods door die status in de tijd te beperken.

Aangezien de werkzaamheden met betrekking tot dat voorstel van richtlijn in positieve zin evolueren, is de regering helemaal niet van plan *cavalier seul* te spelen door nationale initiatieven te nemen die het communautaire werk alleen maar kunnen vertragen.

Het toegevoegde wetsvoorstel doet een tweede probleem rijzen. Het is gegrond op verkeerde premissen. Zo wordt in het eerste lid van de samenvatting gesteld dat de restrictieve interpretatie van het Verdrag van Genève soms meebrengt dat vreemdelingen die hun land wegens burgeroorlogen of natuurrampen ontvluchten, worden verwijderd. Daaruit wordt dan de volgende conclusie getrokken: «Zo heeft de toestand in ex-Joegoslavië ertoe genoodzaakt een tijdelijke 'B-status' in te stellen die het mogelijk heeft gemaakt een antwoord te bieden op de toestroom van asielzoekers.»

De tijdelijke bescherming strekt er niet toe een oplossing te bieden voor een restrictieve interpretatie van het Verdrag van Genève, maar beoogt te voorzien in een parallelle regeling.

In verband met de slachtoffers van natuurrampen kan er bovendien geen sprake van zijn het Verdrag restrictief te interpreteren, aangezien het Verdrag niet op hen van toepassing is (zie artikel 1A van het Verdrag van Genève).

veut que la Convention de Genève reste la pierre angulaire du système de protection internationale et telle est la volonté du gouvernement belge, il faut veiller à ce que les autres formes de protection restent, comme leur nom l'indique, subsidiaires et ne viennent dénaturer voire supplanter la Convention de Genève qui deviendrait ainsi, de facto, elle-même subsidiaire.

Cet écueil pourra être évité à deux conditions. Premièrement, toute demande de protection internationale devrait être examinée prioritairement sous l'angle de la Convention de Genève, au besoin selon une interprétation large de celle-ci. Deuxièmement, les motifs pouvant donner lieu à une protection subsidiaire devront, afin d'éviter de créer une catégorie «fourre-tout», être précisément et strictement définis. Par ailleurs, il faudra que le statut offert aux bénéficiaires de la protection subsidiaire soit analogue à celui offert aux réfugiés visés par la Convention de Genève. En effet, si le ministre est partisan de limiter au maximum les formes subsidiaires de protection, il estime que ces cas exceptionnels doivent être traités de la même manière, quitte à ce que ce statut soit limité dans le temps.

Les travaux sur cette proposition de directive évoluant positivement, le gouvernement n'a nullement l'intention de jouer «les cavaliers seuls» au travers d'initiatives nationales qui ne pourraient que retarder l'action communautaire.

La proposition de loi jointe soulève un deuxième problème. Elle se fonde sur des prémisses erronées. Ainsi, le premier paragraphe de son résumé indique que l'interprétation restrictive de la Convention de Genève entraîne parfois l'éloignement d'étrangers qui fuient leur pays en raison de guerres civiles ou de catastrophes naturelles, concluant que «c'est ainsi que la situation en ex-Yougoslavie a nécessité la mise en place d'un statut B temporaire qui a permis de répondre à l'afflux de demandeurs d'asile».

La protection temporaire ne vise pas à pallier une interprétation restrictive de la Convention de Genève mais à s'inscrire en parallèle à celle-ci.

En outre, en ce qui concerne les victimes de catastrophes naturelles, il ne peut être question d'une interprétation restrictive de la Convention puisqu'elles n'entrent pas dans son champ d'application (cf. art. 1A de la Convention de Genève).

Tot slot heeft de minister een derde opmerking. Het wetsvoorstel bepaalt dat de beoogde personen in alle gevallen een asielaanvraag zouden moeten indienen en dat de status van «tijdelijk» beschermd maar zou worden verleend nadat die aanvraag is verworpen door het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen. Een dergelijke procedure bevat enkele tegenstrijdige aspecten. Die procedure stemt immers noch met het concept tijdelijke bescherming noch met dat van subsidiaire bescherming overeen.

Bij de idee van tijdelijke bescherming die collectief wordt verleend om de asielregeling niet te ontwrichten, is het verplichte gebruik van de asielprocedure een aberratie. Het gaat erom adequaat te kunnen reageren op een massa aanvragen die in zeer korte periodes zijn ingediend, zonder daarbij de asielregeling te doen vastlopen ten koste van asielzoekers uit andere landen of regio's.

Voort is er de stelling dat subsidiaire bescherming wordt verleend aan wie niet onder de bescherming van het Verdrag van Genève valt. Indien men ervan uitgaat dat die bescherming op het einde van de asielprocedure door dezelfde instanties wordt onderzocht, dan is de procedure waarin het wetsvoorstel voorziet louter formeel; zij beperkt dat onderzoek immers tot de simpele controle van de vraag of de betrokkene behoort tot een groep die voorkomt op de vooraf door een evaluatiecommissie opgestelde lijst. De toekenning van subsidiaire bescherming veronderstelt echter een individueel onderzoek *in concreto* en geen regeling die is gebaseerd op «behooren tot een *a priori* bepaalde groep».

IV. — BESPREKING EN STEMMINGEN

Volgens de heer Hugo Coveliërs (VLD) bestaat sinds enige tijd de noodzaak om terzake wetgevend op te treden. Hij verwijst in dat opzicht naar de toestand in Kosovo.

Het spreekt voor zich dat een democratische Staat om humanitaire redenen bescherming moet bieden indien een andere Staat met een gewapend conflict of met gewelddaden wordt geconfronteerd. De richtlijn voorziet in een bescherming van 3 jaar. Op het einde van die bescherming is het voor de personen die ze genoten vaak moeilijk om naar hun land van herkomst terug te keren. Het lijkt hem derhalve logisch dat die terugkeer niet op een algemene manier mag worden onderzocht. Men dient immers behoedzaam te zijn om ieder mogelijk misbruik te voorkomen.

Enfin, le ministre émet une troisième remarque. La proposition de loi prévoit que les personnes visées devraient dans tous les cas introduire une demande d'asile et que c'est à l'occasion du rejet de cette demande par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou la Commission permanente de recours des réfugiés que le statut de protection «temporaire» leur serait accordé. Pareille procédure recèle des aspects contradictoires. En effet, cette procédure ne cadre ni avec le concept de protection temporaire, ni avec celui de protection subsidiaire.

En ce qui concerne l'idée d'une protection temporaire, accordée de manière collective en vue de ne pas désorganiser le système d'asile, le passage obligé par la procédure d'asile est une aberration. Il s'agit de pouvoir répondre adéquatement à une masse de demandes introduites dans de très courts délais sans pour autant désorganiser le système d'asile au détriment de demandeurs d'asile d'autres pays ou régions.

En ce qui concerne l'idée d'une protection subsidiaire de personnes ne pouvant bénéficier de la protection accordée par la Convention de Genève, si l'on conçoit qu'elle soit examinée en fin de procédure d'asile, par les mêmes instances, la procédure organisée par la proposition de loi est purement formelle puisqu'elle limite cet examen à la seule vérification de l'appartenance de la personne à un groupe figurant sur la liste pré-établie par une commission d'évaluation. Or, l'octroi de la protection subsidiaire suppose un examen individuel *in concreto* et non pas un système organisé sur la base de l'appartenance à un groupe déterminé a priori.

IV. — DISCUSSION ET VOTES

Pour M. Hugo Coveliërs (VLD), il existe depuis un certain temps un besoin de légiférer en cette matière. Il donne l'exemple à cet égard du Kosovo.

Il est évident qu'un État démocratique doit pour des raisons humanitaires accorder sa protection lorsqu'un État se trouve dans une situation de conflit armé ou de violence. La directive prévoit une protection de 3 ans. Il est souvent difficile à la fin de la protection pour les personnes qui en ont bénéficié de retourner dans leur pays d'origine. Il lui paraît dès lors logique que l'examen de ces retours ne se fassent pas de façon globale. Il échet en effet d'être prudent afin d'éviter toute possibilité d'abus.

De spreker vestigt in dat opzicht de aandacht op de georganiseerde vormen van misbruik die nog bestaan met betrekking tot het beroep op familiehereniging. Men dient erop toe te zien dat in het geval van de ontheemden geen nieuwe vormen van misbruik de kop opsteken. De geschiedenis heeft aangetoond dat de massale verplaatsing van personen vaak tot conflicten leidt. Derhalve is het noodzakelijk om in dat verband over duidelijke en transparante regels te beschikken.

Alhoewel hij behoedzaam blijft, kondigt hij aan dat zijn fractie – rekening houdend met de garanties waarin de richtlijn voorziet – de beide wetsontwerpen zal goedkeuren.

De minister van Binnenlandse Zaken sluit zich aan bij dat betoog en vindt het voorbeeld van Kosovo relevant. De Staten hebben snel en genereus gereageerd, maar traden in verspreide slagorde op. Het gebrek aan een reglementering heeft tot een aantal misbruiken geleid, maar ook tot een gebrek aan solidariteit tussen de lidstaten. In het geval van Kosovo heeft België veel meer gedaan vergeleken bij anderen, die het eigen optreden goed in de verf hadden gezet en de door hen opgenomen verantwoordelijkheid hadden aangedikt.

De minister drong heeft destijds op aangedrongen dat een reglementering tot stand kwam. Deze richtlijn zal ter zake orde scheppen. De beslissingen zullen binnen de Europese Raad worden genomen, die zal bepalen of men zich in een uitzonderlijke situatie bevindt waarin de toepassing van de bepalingen van de richtlijn gegrond is. Bovendien dient wat elke Staat ter zake zal doen, gebaseerd te zijn op de toepassing van het principe van de dubbele vrijwilligheid: zo zal niet alleen elke Staat een bepaald aantal personen op zijn grondgebied toelaten, maar zullen ook de betrokkenen de keuze hebben om naar een bepaalde Staat te gaan.

Ten slotte heeft de spreker terecht gewezen op de beperkte duur van de bescherming, die in principe twee jaar omvat. Een verlenging van een jaar is mogelijk door middel van een beslissing van de Raad.

*
* *

Er worden geen opmerkingen gemaakt over de artikelen.

*
* *

L'orateur attire à cet égard l'attention sur les abus organisés qui existent encore en ce qui concerne le recours au regroupement familial. Il faut veiller à ce que de nouveaux abus n'apparaissent pour les personnes déplacées. L'histoire a montré que souvent le déplacement massif de personnes entraîne des conflits. Il est nécessaire dès lors de disposer de règles claires et transparentes.

Tout en restant prudent mais compte tenu des garanties prévues dans la directive, il annonce que son groupe votera les présents projets de loi joints.

Le ministre de l'Intérieur rejoint l'intervention qui vient d'être faite. L'exemple donné du Kosovo est pertinent. Les États ont réagi en urgence avec générosité mais dans un grand désordre. L'absence de réglementation a conduit à un certain nombre d'abus mais aussi à un manque de solidarité entre les États membres. Dans le cas du Kosovo, la Belgique a pris une part beaucoup plus importante par rapport à d'autres qui avaient fait des discours très généreux et qui avaient dès lors amplifié la responsabilité qu'ils prenaient.

Le ministre avait à l'époque insisté pour qu'une réglementation soit prise. La présente directive va mettre de l'ordre dans cette problématique. Les décisions seront prises au sein du Conseil européen qui constatera que l'on se trouve devant une situation exceptionnelle qui justifie l'application des dispositions de la directive. En outre, la part que prendra chaque État sera fondée sur l'application du principe du double volontariat, c'est-à-dire à la fois l'acceptation par chacun des États d'un certain quota de personnes sur son territoire et celle des intéressés qui choisiront d'aller dans tel ou tel État.

Enfin, à juste titre, l'intervenant a relevé la durée limitée de la protection. Celle-ci est en principe de deux ans. Une prorogation d'un an est possible moyennant une décision du Conseil.

*
* *

Aucune observation n'est émise quant aux articles.

*
* *

De artikelen en de beide ingediende wetsontwerpen worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

Bijgevolg vervallen de toegevoegde wetsvoorstellen.

De rapporteur,

De voorzitter a.i.,

Géraldine PELZER-SALANDRA Denis D'HONDT

Les articles et l'ensemble des deux projets de loi joints sont successivement adoptés à l'unanimité.

Par conséquent, les propositions de loi jointes deviennent sans objet.

La rapporteuse,

Le Président a.i.,

Géraldine PELZER-SALANDRA Denis D'HONDT