

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

2 APRIL 1998

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**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE OVERWEGINGEN

Dit voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen heeft tot doel het statuut van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen te wijzigen en meerbepaald de mogelijkheid tot vaste benoeming te voorzien.

Momenteel worden de Commissaris-generaal en zijn adjuncten benoemd voor een periode van vijf jaar. Hun mandaat is hernieuwbaar.

Om de bij de wet van 15 december 1980 bepaalde onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal en zijn adjuncten nog beter te waarborgen en de rol van het Commissariaat-generaal in de asielprocedure te valoriseren wordt voorgesteld de mogelijkheid tot vaste benoeming, na de eerste periode van vijf jaar, in de functie van adjunct-commissaris te voorzien.

De Commissaris-generaal bevindt zich in een zeer bijzondere situatie: enerzijds is de procedure voor de Commissaris-generaal een administratieve en geen jurisdictionele procedure, zoals blijkt uit de recht-

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

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

2 AVRIL 1998

PROJET DE LOI

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

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES , MESSIEURS,

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le présent avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, a pour but de modifier le statut du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et, plus particulièrement, de prévoir la possibilité de nomination à titre définitif.

Actuellement, le Commissaire général et ses adjoints sont désignés pour une période de cinq ans. Leur mandat est renouvelable.

Afin de mieux garantir encore l'indépendance du Commissaire général et de ses adjoints, prévue par la loi du 15 décembre 1980, et de valoriser le rôle que remplit le Commissariat général dans la procédure d'asile, il est proposé de prévoir la possibilité de nomination à titre définitif aux fonctions de commissaire adjoint après la période initiale de cinq ans.

Le Commissaire général se trouve dans une situation très spécifique: d'une part, la procédure devant le Commissaire général est une procédure administrative et non juridictionnelle, ainsi qu'il résulte de

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

spraak van de Raad van State terzake, anderzijds oordeelt de Commissaris-generaal in volle onafhankelijkheid over de asielaanvragen zodat zijn functie als quasi-jurisdictioneel kan omschreven worden.

De mogelijkheid tot vaste benoeming laat toe zelfs nog maar de schijn van beïnvloeding door de uitvoerende macht, die naar aanleiding van de vijfjaarlijkse hernieuwing van het mandaat zou kunnen ontstaan, uit te sluiten. De onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal is van wezenlijk belang voor de geloofwaardigheid van de asielprocedure.

Het Commissariaat-generaal bekleedt een sleutelpositie in de asielprocedure. De vergelijking met de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen voor de periode van 1 februari 1988 tot 31 december 1997 is illustratief:

— de Commissaris-generaal heeft in deze periode 110.014 beslissingen genomen, de Vaste Beroepscommissie 12.463;

— de Commissaris-generaal heeft 92,8% (9.801) van de erkenningsbeslissingen genomen en de Vaste Beroepscommissie 7,2% (760).

De Raad van State besluit in haar advies dat het ontwerp grondig moet worden herzien, als het aan de oorspronkelijke doelstellingen wil voldoen. Essentieel element in de motivatie van dit besluit is de vraag of de Commissaris-generaal echt absoluut onafhankelijk kan zijn ten aanzien van de uitvoerende macht die zijn aanstelling en de verlenging van zijn mandaat volkomen in handen heeft. De voorgestelde regeling zou de positie van Commissaris-generaal zelfs veeleer verzwakken dan versterken.

Dit advies kan worden weerlegd. Terwijl de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen een administratief rechtcollege is en hoewel de opdracht van de Commissaris-generaal als quasi jurisdictioneel kan worden beschouwd, is en blijft de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een administratieve instantie. Vandaar het voorstel om het mandaat van diegene die het Commissariaat-generaal leidt te beperken tot een bepaalde duur, net zoals dit in de toekomst zal gebeuren voor alle hoge functies die instaan voor de leiding van de administratieve diensten.

Anderzijds wordt er erkend dat de onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal in het gedrang kan komen, doordat hij voor de verlenging van zijn mandaat telkens afhankelijk is van de uitvoerende macht. Om die reden beoogt de voorgestelde regeling juist zowel de Commissaris-generaal als zijn adjuncten de vastheid van betrekking te geven op niveau van de adjunct. Dit terwijl de huidige regeling aan de Commissaris-generaal of zijn adjuncten geen zekerheid biedt.

Hieruit kan men in elk geval afleiden dat de positie van de Commissaris-generaal versterkt wordt, wat de stelling dat de positie verzwakt zou zijn, duidelijk

la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière et, d'autre part, le Commissaire général statue en toute indépendance sur les demandes d'asile de sorte que sa fonction peut être qualifiée de quasi juridictionnelle.

L'instauration de la possibilité d'une nomination à titre définitif permettra d'exclure même toute apparence d'influence exercée par le pouvoir exécutif pouvant surgir à l'occasion du renouvellement du mandat tous les cinq ans. L'indépendance du Commissaire général est essentielle pour la crédibilité de la procédure d'asile.

Le Commissariat occupe une position-clé dans la procédure d'asile. La comparaison avec la Commission permanente de recours des réfugiés pour la période du 1er février 1988 au 31 décembre 1997 est à cet égard illustrative:

— dans cette période, le Commissaire général a pris 110.014 décisions, la Commission permanente de recours, 12.463;

— le Commissaire général a pris 92,8% (9.801) des décisions de reconnaissance et la Commission permanente de recours 7,2% (760).

Le Conseil d'Etat conclut dans son avis que le projet doit faire l'objet d'une révision approfondie s'il veut satisfaire aux objectifs originels. Un élément essentiel dans la motivation de cette décision est la question de savoir si le Commissaire général peut être réellement totalement indépendant à l'égard du pouvoir exécutif qui détient complètement le pouvoir de désignation de celui-ci ainsi que de prolongation de son mandat. La réglementation proposée affaiblirait plutôt fortement la position du Commissaire général qu'elle ne la renforcerait.

Cet avis peut être rejeté. Alors que la Commission permanente pour les réfugiés est une juridiction administrative et bien que la mission du Commissaire général peut être considérée comme quasi juridictionnelle, le Commissaire général aux réfugiés et apatrides est et reste une instance administrative. D'où la proposition de ceux qui veulent limiter la fonction de Commissaire général à une certaine durée, comme ce sera le cas dans l'avenir pour toutes les hautes fonctions chargées de la direction des services administratifs.

D'autre part, il est reconnu que l'indépendance du Commissaire général peut être menacée, étant donné que pour la prolongation de son mandat il dépend toujours du pouvoir exécutif. Pour ces raisons, la réglementation proposée vise justement d'accorder une sécurité d'emploi au niveau de l'adjoint au Commissaire général comme à ses adjoints. Ceci alors que la réglementation actuelle n'offre aucune garantie au Commissaire général ou à ses adjoints.

D'après ceci, on peut en tout cas déduire que la position du Commissaire général est renforcé, ce qui réfute clairement l'affirmation que la position serait

weerlegt. Maar hieruit kan ook worden afgeleid dat de regeling voldoende garanties geeft voor de onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal bij het nemen van de beslissingen en het uitbrengen van adviezen. Naast de vastheid van betrekking die hem na een termijn van vijf jaar wordt aangeboden zijn er immers nog meer factoren die de wettelijk vastgelegde onafhankelijkheid garanderen.

Een grondige herziening van de voorgestelde regeling is dan ook niet nodig. Wel kan de voor advies aan de Raad van State voorgelegde regeling worden bijgeschaafd, om beter te voldoen aan vooropgestelde doelstellingen (d.i. de positie van de Commissaris-generaal en zijn adjuncten versterken).

Om die reden werden volgende verduidelijkingen of aanpassingen ingevoegd in de tekst van het wetsontwerp of de toelichting :

— na de benoeming van een adjunct-commissaris voor een periode van vijf jaar zijn er slechts twee alternatieven : ofwel de vaste benoeming, ofwel geen verlenging. Een hernieuwing van het mandaat voor een periode van vijf jaar is niet mogelijk;

— het vervullen van het mandaat voor een periode van 5 jaar van Commissaris-generaal komt in aanmerking voor de vaste benoeming als adjunct-commissaris. Die nieuwe regeling moet ook kunnen gelden voor de huidige Commissaris-generaal;

— voor de benoeming van een Commissaris-generaal komt in aanmerking een van de adjunct-commissarissen, onafhankelijk van het feit of zij al dan niet vast benoemd zijn. De beperking van de mogelijkheid tot benoeming van de Commissaris-generaal tot de vaste benoemde adjuncten kan tot gevolg hebben dat op een bepaald ogenblik geen Commissaris-generaal kan worden benoemd, omdat er geen vast benoemde adjuncten zijn.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Deze bepaling is van zuiver juridisch-technische aard en vloeit voort uit art. 83 van de Grondwet.

Art. 2

Om de coherentie van de teksten te verhogen wordt deze bepaling die thans opgenomen is in art. 57/3 van de wet van 15 december 1980 toegevoegd aan art. 57/2 van dezelfde wet. Art. 57/3, dat gewijzigd wordt door art. 3 van onderhavige wet, regelt dan uitsluitend de benoeming.

Art. 3

Volgens de bestaande regeling worden de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en zijn adjuncten benoemd voor een periode van vijf

affaiblie. Mais on peut également en déduire que la réglementation offre les garanties nécessaires pour l'indépendance du Commissaire général dans la prise de décisions et la remise d'avis. Parallèlement à la sécurité d'emploi qui peut lui être accordé après un délai de 5 ans, il y a d'ailleurs encore plus de facteurs qui garantissent l'indépendance fixée légalement.

Une révision approfondie de la réglementation proposée n'est dès lors pas nécessaire. La réglementation présentée au Conseil d'Etat pour avis peut néanmoins être adaptée afin de mieux répondre aux objectifs préfixés (il s'agit du renforcement de la position du Commissaire général et de ses adjoints).

Pour ces raisons, les précisions ou adaptations suivantes ont été introduites dans le texte du projet de loi :

— après la nomination d'un commissaire adjoint pour une période de cinq ans il n'y a que deux alternatives: ou bien la nomination fixe, ou bien aucune prolongation. Un renouvellement du mandat pour une période de cinq ans n'est pas possible;

— l'accomplissement du mandat de Commissaire général pour une période de 5 ans entre en considération pour la nomination fixe en tant que commissaire adjoint. Cette nouvelle réglementation doit également pouvoir valoir pour le Commissaire général actuel;

— pour la nomination d'un Commissaire général, un des commissaires adjoints entre en considération, indépendamment du fait que ceux-ci soient nommés à titre définitif ou pas. La limitation de la possibilité de nomination du Commissaire général aux adjoints fixes peut avoir comme conséquence qu'aucun Commissaire général ne peut être nommé à un certain moment étant donné qu'il n'y a pas d'adjoints fixes.

II. DISCUSSION DES ARTICLES

Article premier

Cette disposition est de nature purement juridico-technique et découle de l'art. 83 de la Constitution.

Art. 2

Dans un souci d'assurer une meilleure cohérence des textes, cette disposition, actuellement inscrite à l'art. 57/3 de la loi du 15 décembre 1980, est ajoutée à l'art. 57/2 de la même loi. L'art. 57/3, modifié par l'art. 3 de la présente loi, règle alors exclusivement la nomination.

Art. 3

Selon la réglementation actuelle le Commissaire général aux réfugiés et apatrides et ses adjoints sont nommés pour une période de cinq ans. Ce mandat

jaar. Dit mandaat kan telkens voor een periode van vijf jaar worden benoemd. Een vaste benoeming is niet mogelijk.

De nieuwe regeling voorziet in een andere constructie. Voor het mandaat van de Commissaris-generaal wordt er gekozen onder een van de adjuncten. Hiervoor komen in aanmerking zowel de vast benoemde adjuncten als een adjunct die voor een periode van vijf jaar is benoemd.

Voor de benoeming tot adjunct wordt er een bijkomende benoemingsvoorwaarde vastgelegd : hij moet minstens vijf jaar relevante beroepservaring aantonen. Die voorwaarde geldt uiteraard - impliciet - ook voor de Commissaris-generaal.

Een adjunct wordt in eerste instantie benoemd voor een periode van vijf jaar, na verloop waarvan hij vast benoemd kan worden. Na een benoeming voor een periode van vijf jaar zijn er slechts twee alternatieven : ofwel wordt hij vast benoemd, ofwel wordt het mandaat niet verlengd. De benoeming voor een nieuwe periode van vijf jaar is niet mogelijk.

Er kunnen maximum drie adjuncten worden benoemd. Zij moeten door hun diploma of hun taalrol bewijs leveren van de kennis van het Frans of het Nederlands, waardoor zij worden beschouwd als ofwel een Franstalige adjunct, ofwel een Nederlandstalige adjunct. Elke adjunct wordt vermoed de twee vermelde landstalen te kennen, waardoor hij desgevallend in staat is om in de twee landstalen een beslissing te nemen.

Art. 4

De Commissaris-generaal wordt benoemd onder een van diegenen die werden benoemd tot adjunct-commissaris. Die benoeming geldt voor een periode van vijf jaar. Dit mandaat kan worden hernieuwd, telkens met een periode van vijf jaar.

Als de Commissaris-generaal voor zijn benoeming tot Commissaris-generaal, reeds vast benoemd was in de functie van adjunct-commissaris, blijft hij de vastheid van betrekking in die functie behouden. Wordt zijn mandaat van Commissaris-generaal niet hernieuwd, dan kan hij steeds terugvallen op zijn vaste benoeming als adjunct-commissaris.

Was hij bij zijn benoeming tot commissaris-generaal nog niet vast benoemd in de functie van adjunct-commissaris, dan wordt hij hierin vast benoemd op het ogenblik dat er een periode van vijf jaar is verlopen sinds zijn benoeming tot adjunct-commissaris. Hierbij kan hij zijn activiteit als Commissaris-generaal laten gelden als relevante activiteit voor de vaste benoeming tot adjunct-commissaris. Ook hij kan dan bij een eventuele beëindiging van het mandaat van Commissaris-generaal eventueel terugvallen op zijn vaste benoeming in de functie van adjunct-commissaris.

De Commissaris-generaal, die niet herbenoemd zou worden, behoudt zijn vaste benoeming in de functie van adjunct-commissaris-generaal.

peut toujours être renouvelé pour une période de cinq ans. Une nomination fixe est impossible.

La nouvelle réglementation prévoit une autre construction. Il est opté pour un des adjoints pour le mandat de Commissaire général. A cet effet, tant les adjoints nommés à titre définitif que ceux nommés pour une période de cinq ans sont pris en considération.

Pour la nomination comme adjoint, une condition de nomination supplémentaire est fixée: il doit pouvoir prouver une expérience professionnelle de minimum 5 ans. Cette condition vaut évidemment - implicitement - également pour le Commissaire général.

Un adjoint est en premier lieu nommé pour une période de cinq ans, après celle-ci il peut être nommé à titre définitif. Après une nomination pour une période de cinq ans, il n'y a que deux alternatives: ou bien il est nommé à titre définitif, ou bien son mandat n'est pas prolongé. La nomination pour une nouvelle période de cinq ans est impossible.

Trois adjoints peuvent être nommés au maximum. Ils doivent apporter la preuve par leur diplôme ou leur rôle linguistique de la connaissance du français ou du néerlandais, selon laquelle ils seront considérés comme ou bien adjoint francophone, ou bien adjoint néerlandophone. Chaque adjoint est censé connaître les deux langues nationales mentionnées, et est le cas échéant capable de prendre une décision dans les deux langues nationales.

Art. 4

Le Commissaire général est nommé parmi ceux qui ont été nommés comme commissaire adjoint. Cette nomination est valable pour une période de cinq ans. Ce mandat peut être renouvelé, à chaque fois d'une période de cinq ans.

Si le Commissaire général avant sa nomination comme Commissaire général était déjà nommé pour la fonction de commissaire adjoint, il conserve alors la sécurité d'emploi pour cette fonction. Si son mandat de Commissaire général n'est pas renouvelé, il pourra toujours utiliser sa nomination fixe de commissaire adjoint.

Si lors de sa nomination comme commissaire général il n'était pas encore nommé définitivement pour la fonction de commissaire adjoint, il sera nommé définitivement pour cette dernière fonction à partir du moment où une période de cinq s'est écoulée depuis sa nomination comme Commissaire adjoint. A cet effet, il peut faire valoir ses activités comme commissaire général comme des activités pertinentes pour la nomination fixe comme commissaire adjoint. Lui aussi peut lors d'une éventuelle fin du mandat de Commissaire général utiliser sa nomination fixe pour la fonction de commissaire adjoint.

Si la désignation du Commissaire général n'est pas renouvelée, celui-ci conserve sa première nomination aux fonctions de commissaire général adjoint.

Art. 5

Het huidige artikel 57/26, paragraaf 2, van de wet van 15 december 1980 heeft enkel betrekking op de vaste benoeming van de leden van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen. Gelet op de mogelijkheid tot vaste benoeming voor de Commissaris-generaal en zijn adjuncten dient de tekst van art. 57/26, paragraaf 2, van de wet van 15 december 1980 in die zin te worden aangepast met dien verstande dat met de benoeming van de Commissaris-generaal de vaste benoeming als adjunct-commissaris bedoeld wordt.

Art. 6 en 7

Artikel 57/26, paragrafen 3 en 4, van de wet van 15 december 1980 moet worden aangepast omdat de regeling betreffende de sociale zekerheid en het pensioenstelsel die geldt voor de voorzitters en bijzitters van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen van toepassing wordt voor de adjunct-commissaris-generaal gelet op het invoeren van de mogelijkheid tot vaste benoeming.

Art. 8

Dit artikel bevat overgangsbepalingen, die enerzijds beogen de mandaten van de huidige Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en zijn adjuncten onaangetaast te laten door de inwerkingtreding en anderzijds hun lopende mandaten te beschouwen als de eerste periode van vijf jaar voor de toepassing van artikel 3 of 4 zodat zij, na het verstrijken ervan, in aanmerking komen voor een vaste benoeming.

Dit is Dames en Heren, de draagwijdte van het wetsontwerp dat de regering de eer heeft aan uw beraadslagingen voor te leggen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

J. VANDE LANOTTE

Art. 5

L'actuel article 57/26, paragraphe 2, de la loi du 15 décembre 1980, ne vise que la nomination à titre définitif des membres de la Commission permanente de recours des réfugiés. Vu l'instauration de la possibilité de nomination à titre définitif pour le Commissaire général et ses adjoints, il y a lieu d'adapter en conséquence le texte de l'art. 57/26, paragraphe 2, de la loi du 15 décembre 1980, étant entendu que par la nomination du Commissaire général, on entend la nomination à titre définitif du commissaire adjoint.

Art. 6 et 7

L'article 57/26, paragraphes 3 et 4, de la loi de 15 décembre 1980, doit être adapté parce que le régime de sécurité sociale et le régime des pensions applicables aux présidents et aux assesseurs de la Commission permanente de recours des réfugiés deviendront applicables aux commissaires généraux adjoints, à la suite de l'instauration de la possibilité de nomination à titre définitif.

Art. 8

Le présent article contient des dispositions transitoires qui, d'une part, visent à éviter que le mandat de l'actuel Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et celui de ses adjoints actuels ne soient touchés par l'entrée en vigueur et, d'autre part, à prévoir que leurs mandats en cours sont considérés comme la période initiale de cinq ans pour l'application des articles 3 ou 4 de sorte que, après l'expiration de ceux-ci, ils entreront en ligne de compte pour une nomination à titre définitif.

Telle est, Mesdames, Messieurs, la teneur du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Le Ministre de l'Intérieur,

J. VANDE LANOTTE

**VOORONTWERP VAN WET
onderworpen aan het advies van de Raad van
State**

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

Artikel 1.

Deze wet regelt een aangelegenheid zoals bepaald in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2.

Aan artikel 57/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt een tweede lid toegevoegd dat luidt als volgt :

«De Commissaris-generaal leidt het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.»

Art. 3.

Artikel 57/3 van dezelfde wet wordt opgeheven en vervangen door de volgende bepaling :

« De Koning benoemt bij een in Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de Minister, drie adjunct-commissarissen voor de vluchtelingen en de staatlozen voor een periode van vijf jaar, na verloop waarvan zij vast benoemd kunnen worden.

Om tot adjunct-commissaris te worden benoemd moet de kandidaat Belg zijn, doctor of licentiaat in de rechten zijn, de leeftijd van 30 jaar bereikt hebben en minstens vijf jaar voor het uitoefenen van de functie van adjunct-commissaris relevante beroepservaring aantonen. De adjunct-commissarissen moeten door hun diploma of hun taalrol het bewijs leveren van de kennis ofwel van de Nederlandse ofwel van de Franse taal. Er kunnen slechts twee adjunct-commissarissen, die de kennis van dezelfde taal bewijzen, worden benoemd.

Art. 4.

Artikel 57/4 van dezelfde wet wordt opgeheven en vervangen door de volgende bepaling : «De Koning benoemt bij een in Ministerraad overlegd besluit op voordracht van de Minister één van de adjunct-commissarissen tot Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen voor een periode van vijf jaar. Zijn mandaat kan hernieuwd worden.»

Art. 5.

Artikel 57/26, paragraaf 2, van dezelfde wet wordt opgeheven en vervangen door volgende bepaling : §2 «Bij het verstrijken van hun mandaat van vijf jaar kunnen zij vast benoemd worden onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde regels als bij hun eerste benoeming.»

**AVANT-PROJET DE LOI
soumis à l'avis du Conseil d'Etat**

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

Article 1er.

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2.

L'art. 57/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est complété d'un alinéa 2, libellé comme suit :

«Le Commissaire général dirige le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.»

Art. 3.

L'article 57/3 de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

«Le Roi nomme par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre, trois commissaires adjoints aux réfugiés et aux apatrides pour une période de cinq ans, à l'expiration de laquelle ils peuvent être nommés à titre définitif.

Pour pouvoir être nommé commissaire adjoint, le candidat doit être Belge, être docteur ou licencié en droit, avoir atteint l'âge de 30 ans et pouvoir justifier d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle utile à l'exercice de la fonction de commissaire adjoint. Les commissaires adjoints doivent justifier par leur diplôme ou leur rôle linguistique qu'ils ont la connaissance soit de la langue française, soit de la langue néerlandaise. Seuls deux commissaires adjoints justifiant de la connaissance de la même langue peuvent être nommés.

Art. 4.

L'article 57/4 de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante : «Le Roi nomme par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre, un des commissaires adjoints aux fonctions de Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides pour une période de cinq ans. Son mandat peut être renouvelé.»

Art. 5.

L'art. 57/26, paragraphe 2, de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante : §2 «A l'issue de leur mandat de cinq ans, ils peuvent être nommés à titre définitif aux mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles de leur première désignation.»

Art. 6.

In art. 57/6, paragraaf 3, van dezelfde wet wordt de zinsnede «De in paragraaf 1 bedoelde personeelsleden vallen onder» vervangen door de zinssnede «Zij vallen onder»

Art. 7.

In art. 57/26, paragraaf 4, van dezelfde wet wordt de zinsnede «Na hun vast benoeming vallen de in paragraaf 2 bedoelde leden onder toepassing van» vervangen door de zinssnede « Na hun vast benoeming vallen zij onder de toepassing van» .

Art. 8.

«Ten aanzien van de huidige titularissen van het mandaat van Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en zijn adjuncten heeft onderhavige wet slechts uitwerking vanaf de dag na de beëindiging van hun lopend mandaat met uitzondering evenwel van onderhavig artikel. Wat de toepassing van de artikelen 3 en 4 betreft, wordt het lopend mandaat van de huidige titularissen beschouwd als het initieel mandaat van vijf jaar.»

Art. 6.

A l'art. 57/26, paragraphe 3, de la même loi, le membre de phrase «Les membres du personnel visés au paragraphe 1er, sont soumis» est remplacé par le membre de phrase «Ils sont soumis».

Art. 7.

Art. 7. A l'art. 57/26, paragraphe 4, de la même loi, le membre de phrase «Après leur nomination à titre définitif, les membres visés au paragraphe 2 sont soumis au» est remplacé par le membre de phrase «Après leur nomination à titre définitif, ils sont soumis au».

Art. 8.

Al'égard des titulaires actuels des mandats de Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et de ses adjoints, la présente loi ne produit ses effets qu'à partir du jour qui suit celui de la cession du mandat en cours, à l'exception toutefois du présent article. Quant à l'application des articles 3 et 4, le mandat en cours des titulaires actuels est considéré comme le mandat initial de cinq ans.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 juni 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet «tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen», heeft op 21 januari 1998 het volgende advies gegeven :

Het voorontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, heeft tot doel de rechtspositie van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en die van zijn twee adjuncten te wijzigen. Tot hier toe worden zij «voor een periode van vijf jaar» benoemd. Hun mandaat «kan hernieuwd worden» (artikel 57/3, derde lid, en artikel 57/4, derde lid, van de wet van 15 december 1980).

In die context wil men met de ontworpen wet in «de mogelijkheid tot vaste benoeming, na de eerste periode van vijf jaar, in de functie van adjunct-commissaris» voorzien. De geplande regeling ziet er als volgt uit. Drie adjunct-commissarissen-generaal worden voor vijf jaar benoemd. De Koning benoemt één van hen tot commissaris-generaal. Die benoeming geldt eveneens voor vijf jaar en het mandaat kan worden verlengd.

Na vijf jaar kunnen de drie adjunct-commissarissen-generaal vast worden benoemd. De commissaris-generaal kan na zijn eerste mandaat van vijf jaar ofwel een verlenging van dat mandaat krijgen, ofwel opnieuw in de stand van adjunct-commissaris worden geplaatst. In de beide gevallen komt hij in aanmerking voor een vaste benoeming als adjunct-commissaris. Wordt het tweede mandaat van commissaris-generaal vervolgens niet verlengd, dan wordt betrokkene opnieuw in de stand van adjunct geplaatst, eventueel vastbenoemd, als hij die hoedanigheid na zijn eerste mandaat heeft gekregen, maar hij kan geenszins aanspraak maken op een vaste benoeming als commissaris-generaal.

Volgens de memorie van toelichting maakt dit ingewikkelde systeem het mogelijk om «zelfs nog maar de schijn van beïnvloeding door de uitvoerende macht, die naar aanleiding van de vijfjaarlijkse hernieuwing van het mandaat zou kunnen ontstaan, uit te sluiten».

De steller van het ontwerp voegt daar het volgende aan toe :

«De absolute onafhankelijkheid van de Commissaris-generaal is van wezenlijk belang voor de geloofwaardigheid van de asielprocedure» ¹.

Het laat zich evenwel aanzien dat de vooropgestelde regeling die doelstelling geenszins zal bereiken, maar de positie van de commissaris-generaal daarentegen zal verzwakken. De commissaris-generaal wordt immers aanvankelijk voor een precaire periode van vijf jaar aangesteld en kan noch na zijn eerste mandaat, noch na een eventuele verlenging ervan, een vaste benoeming krijgen, tenzij als adjunct-commissaris.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 11 juin 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi «modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers», a donné le 21 janvier 1998 l'avis suivant :

L'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat tend à modifier le statut du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, ainsi que celui de ses deux adjoints. A ce jour, ceux-ci sont nommés «pour une période de cinq ans». Leur mandat «peut être renouvelé» (articles 57/3, alinéa 3 et 57/4, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980).

Dans ce contexte, la loi en projet entend «prévoir la possibilité de nomination à titre définitif aux fonctions de commissaire adjoint après (une) période initiale de cinq ans». Le système envisagé se présenterait alors comme suit. Trois commissaires généraux adjoints sont nommés pour une période de cinq ans. Parmi ceux-ci, le Roi nomme un commissaire général. Cette nomination intervient également pour cinq ans et le mandat peut être renouvelé.

A l'expiration de la période de cinq ans, les trois commissaires adjoints peuvent être nommés à titre définitif. A l'expiration de son premier mandat de cinq ans, le Commissaire général pourra, soit voir son mandat renouvelé, soit être remplacé dans la situation de commissaire adjoint, avec la faculté, dans les deux cas de figure, d'être nommé à titre définitif en qualité de commissaire adjoint. Par la suite, si le deuxième mandat de commissaire général n'est pas renouvelé, il sera placé dans la situation d'adjoint, le cas échéant à titre définitif, s'il a obtenu cette qualité au terme de son premier mandat, mais en aucun cas, il ne pourra prétendre à une nomination définitive en qualité de commissaire général.

Selon l'exposé des motifs, le système complexe ainsi élaboré doit «permettre d'exclure même toute apparence d'influence exercée par le pouvoir exécutif pouvant surgir à l'occasion du renouvellement du mandat tous les cinq ans».

L'auteur du projet ajoute que

«l'indépendance absolue du Commissaire général est essentielle pour la crédibilité de la procédure d'asile» ¹.

Il apparaît, cependant, que le système projeté est loin d'atteindre cet objectif, mais qu'il est au contraire de nature à fragiliser la position du commissaire général. En effet, nommé initialement pour une durée précaire de cinq ans, il n'a pas la possibilité, ni au terme de son premier mandat, ni à l'issue d'un éventuel renouvellement, d'obtenir une nomination définitive, si ce n'est en qualité de commissaire adjoint.

¹ Mémoire van toelichting, blz. 1.

¹ Exposé des motifs, p. 1.

Men kan zich dan ook afvragen of een commissaris-generaal wel echt «absoluut onafhankelijk» kan zijn ten aanzien van de uitvoerende macht die zijn aanstelling en de verlenging van zijn mandaat volkomen in handen heeft.

Uiteindelijk mist de ontworpen wet volkomen haar doel en vestigt ze daarentegen veeleer de aandacht op een kritiek die reeds onder de huidige wetgeving op de rechtspositie van de commissaris-generaal is geuit, in het bijzonder op zijn gebrek aan onafhankelijkheid ten aanzien van de Regering.

Die kritiek is des te meer gerechtvaardigd daar de adjunct-commissarissen pas na een mandaat van vijf jaar vast kunnen worden benoemd en daar de functie van commissaris-generaal kan worden toegewezen aan een adjunct-commissaris die evenmin vastbenoemd is, maar alleen een mandaat bekleedt.

Wil de ontworpen wet voldoen aan de doelstelling die de steller eraan toeschrijft, dan moet ze dus grondig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

J.-J. STRYCKMANS, voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assessoren van de
J.-M. FAVRESSE, afdeling wetgeving,

Mevrouw

B. VIGNERON, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. BAUWENS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS

Il est, en conséquence, permis de s'interroger sur la réalité de «l'indépendance absolue» à l'égard du pouvoir exécutif, d'un commissaire général dont la désignation et le renouvellement du mandat dépendra de manière exclusive de ce même pouvoir exécutif.

En définitive, la loi en projet, loin d'atteindre son objectif, met au contraire davantage en lumière une critique, déjà portée sous l'empire de la législation actuelle, à l'encontre du statut du commissaire général, singulièrement son manque d'indépendance à l'égard du Gouvernement.

Cette critique est d'autant plus justifiée que, d'une part, les commissaires adjoints ne peuvent être nommés définitivement qu'après un mandat de cinq ans et que, d'autre part, la fonction de commissaire général peut être attribuée à un commissaire adjoint, qui n'est pas non plus nommé définitivement, mais bénéficie seulement d'un mandat.

La loi en projet, si elle entend satisfaire à l'objectif que son auteur lui a assigné, doit, dès lors, être fondamentalement revue.

La chambre était composée de

Messieurs

J.-J. STRYCKMANS, président,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat,

F. DELPEREE, assesseurs de la
J.-M. FAVRESSE, section de législation,

Madame

B. VIGNERON, greffier assumé,

Le rapport a été présenté par M. M. BAUWENS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS

WETSONTWERP

ALBERT II, KONING DER BELGEN,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers in te dienen:représentants, le projet de loi dont la teneur suit :

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid zoals bepaald in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Aan artikel 57/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt een tweede lid toegevoegd dat luidt als volgt :

«De Commissaris-generaal leidt het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.»

Art. 3

Artikel 57/3 van dezelfde wet wordt opgeheven en vervangen door de volgende bepaling :

« De Koning benoemt bij een in Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de Minister, drie adjunct-commissarissen voor de vluchtelingen en de staatlozen voor een periode van vijf jaar, na verloop waarvan zij vast benoemd kunnen worden.

Om tot adjunct-commissaris te worden benoemd moet de kandidaat Belg zijn, doctor of licentiaat in de rechten zijn, de leeftijd van 30 jaar bereikt hebben en minstens vijf jaar voor het uitoefenen van de functie van adjunct-commissaris relevante beroepservaring aantonen. De adjunct-commissarissen moeten door hun diploma of hun taalrol het bewijs leveren van de kennis ofwel van de Nederlandse ofwel van de Franse taal. Er kunnen slechts twee adjunct-commissarissen, die de kennis van dezelfde taal bewijzen, worden benoemd.»

PROJET DE LOI

ALBERT II, ROI DES BELGES,

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRE-TONS :

Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de présenter, en Notre Nom, aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit :

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'art. 57/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est complété d'un alinéa 2, libellé comme suit :

«Le Commissaire général dirige le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.»

Art. 3

L'article 57/3 de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

«Le Roi nomme par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre, trois commissaires adjoints aux réfugiés et aux apatrides pour une période de cinq ans, à l'expiration de laquelle ils peuvent être nommés à titre définitif.

Pour pouvoir être nommé commissaire adjoint, le candidat doit être Belge, être docteur ou licencié en droit, avoir atteint l'âge de 30 ans et pouvoir justifier d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle utile à l'exercice de la fonction de commissaire adjoint. Les commissaires adjoint doivent justifier par leur diplôme ou leur rôle linguistique qu'ils ont la connaissance soit de la langue française, soit de la langue néerlandaise. Seuls deux commissaires adjoints justifiant de la connaissance de la même langue peuvent être nommés.»

Art. 4

Artikel 57/4 van dezelfde wet wordt opgeheven en vervangen door de volgende bepaling : «De Koning benoemt bij een in Ministerraad overlegd besluit op voordracht van de Minister één van de adjunct-commissarissen tot Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen voor een periode van vijf jaar. Zijn mandaat kan hernieuwd worden.»

Art. 5

Artikel 57/26, paragraaf 2, van dezelfde wet wordt opgeheven en vervangen door volgende bepaling : «§2 Bij het verstrijken van hun mandaat van vijf jaar kunnen zij vast benoemd worden onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde regels als bij hun eerste benoeming.»

Art. 6

In art. 57/6, paragraaf 3, van dezelfde wet wordt de zinssnede «De in paragraaf 1 bedoelde personeelsleden vallen onder» vervangen door de zinssnede «Zij vallen onder».

Art. 7

In art. 57/26, paragraaf 4, van dezelfde wet wordt de zinssnede «Na hun vast benoeming vallen de in paragraaf 2 bedoelde leden onder toepassing van» vervangen door de zinssnede « Na hun vast benoeming vallen zij onder de toepassing van » .

Art. 8

Ten aanzien van de huidige titularissen van het mandaat van Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en zijn adjuncten heeft onderhavige wet slechts uitwerking vanaf de dag na de beëindiging van hun lopend mandaat met uitzondering evenwel van onderhavig artikel. Wat de toepassing van de artikelen 3 en 4 betreft, wordt het lopend mandaat van de huidige titularissen beschouwd als het initieel mandaat van vijf jaar.

Gegeven te Brussel, 30 maart 1998.

ALBERT

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Binnenlandse Zaken,

J. VANDE LANOTTE

Art. 4

L'article 57/4 de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante : «Le Roi nomme par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre, un des commissaires adjoints aux fonctions de Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides pour une période de cinq ans. Son mandat peut être renouvelé.»

Art. 5

L'art. 57/26, paragraphe 2, de la même loi est abrogé et remplacé par la disposition suivante : «§2 A l'issue de leur mandat de cinq ans, ils peuvent être nommés à titre définitif aux mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles de leur première désignation.»

Art. 6

In art. 57/6, paragraaf 3, van dezelfde wet wordt de zinssnede «De in paragraaf 1 bedoelde personeelsleden vallen onder» vervangen door de zinssnede «Zij vallen onder».

Art. 7

A l'art. 57/26, paragraphe 4, de la même loi, le membre de phrase «Après leur nomination à titre définitif, les membres visés au paragraphe 2 sont soumis au» est remplacé par le membre de phrase «Après leur nomination à titre définitif, ils sont soumis au».

Art. 8

A l'égard des titulaires actuels des mandats de Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et de ses adjoints, la présente loi ne produit ses effets qu'à partir du jour qui suit celui de la cession du mandat en cours, à l'exception toutefois du présent article. Quant à l'application des articles 3 et 4, le mandat en cours des titulaires actuels est considéré comme le mandat initial de cinq ans.

Donné à Bruxelles, le 30 mars 1998.

ALBERT

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur,

J. VANDE LANOTTE