

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 décembre 2010

PROPOSITION DE LOI

**modifiant, en ce qui concerne les astreintes,
la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des
demandeurs d'asile et de certaines
autres catégories d'étrangers**

(déposée par M. Thierry Giet et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 december 2010

WETSVOORSTEL

**tot wijziging, wat de dwangsommen betreft,
van de wet van 12 januari 2007 betreffende
de opvang van asielzoekers en van bepaalde
andere categorieën van vreemdelingen**

(ingediend door de heer Thierry Giet c.s.)

RÉSUMÉ

Les auteurs constatent que dans le cadre du contentieux concernant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, l'astreinte est trop souvent détournée de son but initial. Sur le modèle de ce qui est prévu dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, ils proposent que ces astreintes soient versées à un Fonds de gestion des astreintes.

SAMENVATTING

De indieners constateren dat bij geschillenbeslechtingen over de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, de dwangsom al te vaak voor andere doeleinden wordt aangewend dan die waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld was. In de lijn van wat de gecoördineerde wetten op de Raad van State, stellen de indieners voor die dwangsommen te storten in een Fonds voor het beheer van dwangsommen.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
LDD	:	Lijst Dedecker	
PP	:	Parti Populaire	
Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
Publications officielles éditées par la Chambre des représentants		Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	
Commandes:		Bestellingen:	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél.: 02/ 549 81 60		Tel.: 02/ 549 81 60	
Fax: 02/549 82 74		Fax: 02/549 82 74	
www.laChambre.be		www.deKamer.be	
e-mail: publications@laChambre.be		e-mail: publicaties@deKamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'astreinte est définie comme une "condamnation au paiement d'une somme d'argent prononcée à titre accessoire par le juge pour exercer une pression sur le débiteur de manière à ce que ce dernier exécute la condamnation mise à sa charge" (P. Van Ommeslaghe, "Les obligations – Examen de jurisprudence (1974-1982)", *R.C.J.B.*, 1986, p.198, n° 94).

Elle a notamment un caractère comminatoire (moyen de pression, menace de devoir payer une somme d'argent en vue de contraindre le débiteur à respecter une injonction que lui adresse le juge), et accessoire (elle se greffe à la condamnation principale et est destinée à en assurer l'exécution). Elle ne se confond par contre pas avec l'octroi de dommages et intérêts et n'a pas pour but de provoquer un enrichissement du créancier (D. DÉOM, "Le recours à l'astreinte", in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 459).

Dans le cadre du contentieux concernant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, force est de constater malheureusement que l'astreinte est trop souvent détournée de son but initial. Les astreintes prononcées par les juridictions du travail peuvent en effet apparaître, auprès de gens peu scrupuleux, comme un moyen d'obtenir facilement de l'argent, sans avoir égard à l'essence même de l'accueil des demandeurs d'asile.

Car, sans remettre en cause ni le droit fondamental à l'accueil pour les demandeurs d'asile, ni la nécessité de préserver l'astreinte comme moyen de pression à charge du débiteur d'une obligation, les auteurs de la présente proposition sont préoccupés par l'organisation de filières, visant à exploiter la détresse humaine en faisant miroiter des droits qui n'existent en réalité pas. Ainsi, ces filières peuvent faire croire au-delà de nos frontières qu'il y a un droit à recevoir de l'argent — c'est-à-dire des astreintes — alors qu'en réalité, notre pays offre, conformément à la Convention de Genève, une protection aux personnes qui craignent d'être persécutées dans leur pays.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het begrip "dwangsom" wordt omschreven als volgt: "*condamnation au paiement d'une somme d'argent prononcée à titre accessoire par le juge pour exercer une pression sur le débiteur de manière à ce que ce dernier exécute la condamnation mise à sa charge*" (P. Van Ommeslaghe, "Les obligations – Examen de jurisprudence (1974-1982)", *R.C.J.B.*, 1986, blz. 198, nr. 94¹).

Een dwangsom heeft met name een comminatoir karakter (als pressiemiddel, als dreigende verplichting tot betaling van een geldbedrag om de schuldenaar te dwingen in te gaan op een bevel dat de rechter hem geeft), en is tevens van bijkomstige aard (ze is geënt op de hoofdveroordeling en strekt ertoe de tenuitvoerlegging ervan te waarborgen). Zij valt echter niet samen met de toekenning van een schadeloosstelling, en is er helemaal niet op gericht de schuldeiser te verrijken (D. DÉOM, "Le recours à l'astreinte", in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Brussel, Bruylant, 1991, blz. 459).

Men kan niet om de vaststelling heen dat bij geschillenbeslechtingen over de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, de dwangsom al te vaak voor andere doeleinden wordt aangewend dan die waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld was. De door de arbeidsrechtbanken uitgesproken dwangsommen kunnen voor mensen met weinig scrupules een middel lijken om makkelijk aan geld te komen, zonder enige aandacht te betonen voor wat de opvang van asielzoekers in essentie inhoudt.

Zonder ter discussie te willen stellen dat asielzoekers een fundamenteel recht op opvang genieten, noch dat de dwangsom moet worden gehandhaafd als pressiemiddel om een schuldenaar te dwingen een verplichting na te komen, zijn de indieners van dit wetsvoorstel bezorgd over de netwerken die worden opgezet en die ertoe strekken de hulpeloosheid van mensen uit te buiten door hun, in werkelijkheid onbestaande, rechten voor te spiegelen. Aldus kunnen die netwerken mensen in het buitenland doen geloven dat er sprake is van een recht op geld — anders gesteld van dwangsommen —, terwijl ons land in werkelijkheid, overeenkomstig de Conventie van Genève, bescherming biedt aan wie vreest in zijn land te zullen worden vervolgd.

¹ "Bijkomende veroordeling van een procespartij tot betaling van een geldsom door de rechter voor het geval die partij niet voldoet aan de hoofdveroordeling", *De Valks Juridisch Woordenboek*, 2001

On constate par ailleurs que, paradoxalement, le prononcé d'astreintes importantes payées aux demandeurs aboutit à une situation tout à fait inéquitable car la priorité est donnée dans les faits, pour l'attribution de places d'accueil, aux personnes qui ont obtenu une condamnation sous astreinte. Cette priorité se fait au détriment de ceux et celles qui n'ont pas sollicité de telles condamnations et qui sont bien souvent les personnes les plus faibles qui n'ont pas eu la possibilité de s'adresser à un tribunal).

Aussi, il est proposé, par le présent texte, de maintenir pleinement le principe de l'astreinte qui peut être mise à charge du débiteur des obligations en matière d'accueil des demandeurs d'asile, mais de spécifier que ces astreintes seront dorénavant versées à un Fonds spécifique, créé sur la base de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et qui devra en assurer la gestion dans un but d'utilité publique.

Compte tenu de la situation spécifique des demandeurs d'asile et autres bénéficiaires de l'accueil visés par la loi du 12 janvier 2007, il apparaît justifié, objectif et proportionnel de créer une telle dérogation à l'article 1385*quater* du Code judiciaire.

Cette dérogation ne porte aucunement atteinte à l'objectif comminatoire de l'astreinte qui est maintenu indépendamment de la destination de la somme à laquelle la partie a été condamnée à payer. L'astreinte demeure ainsi un moyen de pression indépendamment de l'affectation des sommes qui la constituent. Car ce qui compte *in fine*, c'est que l'astreinte soit due par le débiteur en vue de l'inciter à exécuter la condamnation mise à sa charge. On permet ainsi que la loi du 12 janvier 2007 puisse sortir pleinement ses effets, sans être détournée de ses fins.

Ce mécanisme n'est d'ailleurs pas neuf puisqu'il a été expressément prévu dans l'article 36, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose en effet que:

“L'astreinte visée au § 1^{er} est exécutée à la demande du requérant et à l'intervention du ministre de l'Intérieur. Elle est affectée à un fonds budgétaire au sens de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires. Ce fonds est dénommé: “Fonds de gestion des astreintes”.

Les moyens attribués à ce fonds sont utilisés pour la modernisation de l'organisation de la jurisprudence

Voorts wordt vastgesteld dat, paradoxaal genoeg, het opleggen van aanzienlijke dwangsommen die aan asielzoekers worden betaald, tot een volkomen onbillijke situatie leidt, aangezien in de praktijk voor de toewijzing van opvangplaatsen voorrang wordt gegeven aan de mensen die een veroordeling op straffe van betaling van een dwangsom hebben verkregen. Die prioriteit gaat ten koste van hen die een dergelijke procedure niet hebben ingeleid; heel vaak zijn het de zwaksten, die niet de kans hebben gekregen zich tot een rechtbank te wenden.

Deze tekst stelt dan ook voor het beginsel dat een dwangsom kan worden opgelegd aan wie verplichtingen heeft inzake de opvang van asielzoekers, weliswaar onverkort te handhaven, maar te specificeren dat die dwangsommen voortaan zullen worden gestort in een specifiek fonds, ingesteld op basis van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Dat fonds moet die dwangsommen beheren ten behoeve van het algemeen nut.

In het licht van de specifieke situatie van de asielzoekers en van de andere personen die in aanmerking komen voor de opvang, als bedoeld in de wet van 12 januari 2007, lijkt het gerechtvaardigd, objectief en evenredig te voorzien in een dergelijke afwijking op artikel 1385*quater* van het Gerechtelijk Wetboek.

Die afwijking doet geenszins afbreuk aan de comminatoire bedoeling van de dwangsom; die bedoeling staat immers nog steeds los van de bestemming van de som die de veroordeelde partij moet betalen. De dwangsom blijft aldus een pressiemiddel dat niets van doen heeft met de besteding van de betrokken bedragen. Uiteindelijk is alleen belangrijk dat de schuldenaar de dwangsom moet betalen om hem ertoe aan te zetten de hem opgelegde veroordeling uit te voeren. Aldus kan de wet van 12 januari 2007 volledige uitwerking hebben, zonder dat zij voor andere (onrechtmatige) doeleinden wordt aangewend.

Die regeling is trouwens niet nieuw, aangezien zij uitdrukkelijk opgenomen is in artikel 36, § 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, luidend als volgt:

“De dwangsom bedoeld in § 1 wordt ten uitvoer gelegd op vraag van de verzoeker en met tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken. Zij wordt toegewezen aan een begrotingsfonds in de zin van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Dit fonds wordt genoemd “Fonds voor het beheer van de dwangsommen”.

De middelen die aan dit fonds worden toegewezen, worden gebruikt voor de modernisering van de

administrative et l'affectation de ces moyens fera l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres”.

Le Fonds créé pour recevoir les montants résultant des astreintes sera intitulé “Fonds de gestion des astreintes”. Les montants seront affectés à la lutte contre la pauvreté et à l'intégration des réfugiés, sur délibération du Conseil des ministres.

L'astreinte sera exécutée à la demande du requérant et à l'intervention du ministre de la Justice, et ce sur modèle du mécanisme prévu par les lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le texte prévoit l'application immédiate de la proposition de loi aux procédures en cours.

Vu l'urgence de la situation, la proposition de loi prévue qu'elle entre en vigueur au jour de la publication de celle-ci au *Moniteur Belge*.

Thierry GIET (PS)
 Nahima LANJRI (CD&V)
 Catherine FONCK (cdH)
 Özlem ÖZEN (PS)
 Rachid MADRANE (PS)
 Valérie DÉOM (PS)
 Yvan MAYEUR (PS)

organisatie van de administratieve rechtspraak en worden aangewend bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.”.

Het fonds waarin de dwangsommen worden gestort, zal “Fonds voor het beheer van de dwangsommen” heten. De ontvangsten zullen, na overleg in de Minister-raad, worden aangewend om de armoede te bestrijden en de vluchtelingen te integreren.

De dwangsom zal ten uitvoer worden gelegd op vraag van de verzoeker en door toedoen van de minister van Justitie, naar analogie van de regeling die is opgenomen in de voormelde gecoördineerde wetten van de Raad van State.

Dit wetsvoorstel voorziet in de onmiddellijke toepassing op de aan de lopende procedures.

Gelet op de urgentie van de toestand, bepaalt het wetsvoorstel dat de wet in werking treedt op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekend-gemaakt.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans le livre V de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, sous un Titre IIbis (nouveau), intitulé "Astreintes", sont insérés les articles 69/1 et 69/2, rédigés comme suit:

"Art. 69/1. Lorsqu'une astreinte est ordonnée dans le cadre de l'application de la présente loi, elle est affectée, en dérogation à l'article 1385^{quater} du Code judiciaire, à un fonds budgétaire au sens de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires. Ce fonds est dénommé: "Fonds de gestion des astreintes".

Les moyens attribués à ce fonds sont utilisés pour la lutte contre la pauvreté et pour l'intégration des réfugiés et l'affectation de ces moyens fera l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Art. 69/2. L'astreinte visée à l'article 69/1 est exécutée à la demande du requérant et à l'intervention du ministre de la Justice".

Art. 3

La présente loi est applicable aux procédures en cours.

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

26 novembre 2010

Thierry GIET (PS)
Nahima LANJRI (CD&V)
Catherine FONCK (cdH)
Özlem ÖZEN (PS)
Rachid MADRANE (PS)
Valérie DÉOM (PS)
Yvan MAYEUR (PS)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In boek V van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen worden onder titel IIbis, met als opschrift "Dwangsommen", de artikelen 69/1 en 69/2 ingevoegd, luidende:

"Art. 69/1. Als in het kader van de toepassing van deze wet een dwangsom wordt bevolen, wordt zij in afwijking van artikel 1385^{quater} van het Gerechtelijk Wetboek toegewezen aan een begrotingsfonds in de zin van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Dat fonds wordt "Fonds voor het beheer van de dwangsommen" genoemd.

De middelen die aan dit fonds worden toegewezen, worden gebruikt voor de bestrijding van de armoede en de integratie van de vluchtelingen en worden aangewend bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Art. 69/2. De in artikel 69/1 bedoelde dwangsom wordt ten uitvoer gelegd op vraag van de verzoeker en door toedoen van de minister van Justitie".

Art. 3

Deze wet is van toepassing op de lopende procedures.

Art. 4

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

26 november 2010