

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

28 MARS 2011

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 prévoir une procédure prioritaire pour les demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs

(Déposée par M. Gérard Deprez et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Selon un rapport publié par Eurostat (1), 21 645 demandeurs d'asile (2) ont été enregistrés en Belgique pour l'année 2009. La moyenne par million d'habitants est de 2 015 demandeurs d'asile pour la Belgique. Ce qui représente plus de quatre fois la moyenne européenne qui est de 520 demandeurs d'asile par million d'habitants et place la Belgique en quatrième position des vingt-sept pays de l'Union européenne. En valeur absolue, la Belgique occupe la cinquième position.

À titre de comparaison, le nombre de demandeurs d'asile par million d'habitants en France est de 740. Par rapport à 2008, la Belgique a enregistré une augmentation de 35 % de demandes d'asile (15 940 en 2008), alors que la France n'enregistre qu'une augmentation de 13 %.

Selon les derniers chiffres publiés par Eurostat qui compare le deuxième trimestre 2010 avec le deuxième trimestre 2009, le nombre de demandeurs d'asile

(1) Eurostat, *Données en bref*, 18/2010, « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2009 ».

(2) « On entend par demandeur d'asile toute personne ayant déposé une demande de protection internationale ou qui a été incluse dans cette demande en tant que membre de la famille au cours de la période de référence. », *Ibid.*

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

28 MAART 2011

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, om te voorzien in een procedure die het dossier van asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst prioritair behandelt

(Ingediend door de heer Gérard Deprez c.s.)

TOELICHTING

Volgens een door Eurostat gepubliceerd rapport (1), werden in het jaar 2009 in België 21 645 asielzoekers (2) geregistreerd. België telt gemiddeld 2 015 asielzoekers per miljoen inwoners. Dat is het viervoud van het Europese gemiddelde, dat 520 asielzoekers per miljoen inwoners bedraagt en brengt België op de vierde plaats bij de zevenentwintig landen van de Europese Unie. In absolute cijfers staat België op de vijfde plaats.

Ter vergelijking : het aantal asielzoekers per miljoen inwoners bedraagt in Frankrijk 740. In vergelijking met 2008 registreerde België een toename van de asielaanvragen met 35 % (15 940 in 2008), terwijl Frankrijk een toename van slechts 13 % registreerde.

Volgens de laatste cijfers die Eurostat bekend heeft gemaakt en waarin het tweede kwartaal van 2010 vergeleken wordt met het tweede kwartaal van 2009,

(1) Eurostat, *Data in Focus*, 18/2010, « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2009 ».

(2) « « Asylum applicant » means a person having submitted an application for international protection or having been included in such application as a family member during the reference period. », *Ibid.*

diminue dans la majorité des pays membres de l'Union européenne, sauf quelques-uns dont la Belgique qui connaît une forte augmentation : plus de 30 % pour la Belgique, là où d'autres États membres enregistrent une diminution de 40 % par rapport à la même période en 2009 (deuxième trimestre 2009) (1).

Ces chiffres démontrent l'attractivité de la Belgique par rapport à ses partenaires européens en matière de demandes d'asile. Or, sur le total des demandes d'asiles traitées par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, seulement 24,3 % ont abouti en 2009 à une décision de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire.

Les raisons pour lesquelles certains étrangers sont enclins à introduire une demande d'asile pour d'autres raisons que des craintes de persécution ou un risque réel de subir des atteintes graves sont connues. Il s'agit notamment de la saturation du réseau d'accueil entraînant la location de chambres d'hôtel ou la condamnation de l'État belge au paiement d'astreintes pouvant atteindre les 500 euros par jour.

Les solutions à apporter à la crise de l'asile et de l'accueil sont multiples et complémentaires. Il est indispensable de prendre des mesures susceptibles d'avoir une influence sur le nombre de demandes introduites et sur le traitement rapide de ces demandes. Il s'agit également d'exécuter le plus rapidement possible les ordres de quitter le territoire lorsque le traitement de la demande n'a pas abouti à une reconnaissance de statut de réfugié ou à l'octroi de la protection subsidiaire.

Les auteurs de la présente proposition de loi estiment que l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs permettrait de lancer un signal clair aux ressortissants des dits pays qui verraient leurs demandes traitées prioritairement et dans des délais plus courts. Bien entendu, cette proposition ne constitue pas une solution susceptible de régler à elle seule la crise de l'asile et de l'accueil. Cette proposition est à intégrer aux solutions multiples et complémentaires à mettre en place.

La directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres prévoit la possibilité d'une procédure d'examen prioritaire ou accélérée lorsque la demande d'asile est considérée comme infondée parce que le demandeur provient d'un pays d'origine sûr.

Le considérant 17 de la directive dispose qu'un aspect essentiel pour l'appréciation du bien-fondé

daalt het aantal asielzoekers in de meeste lidstaten van de Europese Unie, op enkele uitzonderingen na, waaronder België, dat een sterke toename kent : meer dan 30 % voor België, terwijl andere lidstaten een daling registreren van 40 % in vergelijking met dezelfde periode in 2009 (tweede kwartaal 2009) (1).

Uit die cijfers blijkt dat België in vergelijking met zijn Europese partners aantrekkelijk is voor asielzoekers. Op een totaal aantal asielaanvragen die de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen behandeld heeft, heeft in 2009 slechts 24,3 % geleid tot een beslissing tot erkenning van de vluchtelingenstatus of tot de toekenning van de subsidiaire bescherming.

De redenen waarom sommige vreemdelingen geneigd zijn een asielaanvraag in te dienen om andere redenen dan de vrees voor vervolging of een reëel risico op het ondergaan van ernstige mishandeling, zijn gekend. Het gaat met name om de verzadiging van het opvangnetwerk, wat het huren van hotelkamers met zich brengt, of de veroordeling van de Belgische Staat tot het betalen van dwangsommen die kunnen oplopen tot 500 euro per dag.

De oplossingen voor de asiel- en opvangcrisis zijn verscheiden en complementair. Er moeten maatregelen worden getroffen die het aantal aanvragen en de snelle behandeling van die aanvragen kunnen beïnvloeden. Tevens moeten de bevelen om het grondgebied te verlaten zo snel mogelijk worden uitgevoerd wanneer de aanvraag niet heeft geleid tot een erkenning van de vluchtelingenstatus of tot de toekenning van de subsidiaire bescherming.

De indieners van dit wetsvoorstel menen dat het opstellen van een lijst van veilige landen van herkomst een duidelijk signaal kan geven aan de onderdanen van die landen, die zouden zien dat hun aanvragen met voorrang en sneller worden behandeld. Vanzelfsprekend is dit voorstel geen oplossing die op zich de asiel- en opvangcrisis kan oplossen. Dit voorstel moet deel uitmaken van de talrijke en complementaire oplossingen die moeten worden tot stand gebracht.

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus voorziet in de mogelijkheid van een behandelingsprocedure met voorrang wanneer de asielprocedure als ongegrond wordt beschouwd omdat de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst.

Considerans 17 van de richtlijn stelt dat voor de gegrondheid van een asielverzoek de veiligheid van de

(1) Eurostat, *Données en bref*, 42/2010, « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2010 ».

(1) Eurostat, *Data in Focus*, 42/2010, « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2010 ».

d'une demande d'asile est la sécurité du demandeur dans son pays d'origine. Lorsqu'un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr, les États membres devraient pouvoir le désigner comme tel et présumer qu'un demandeur donné y est en sécurité, sauf si celui-ci présente des éléments sérieux en sens contraire.

Le considérant 21 précise toutefois que le fait qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr ne saurait donner aux ressortissants de ce pays une garantie absolue de sécurité. De par sa nature, l'évaluation aboutissant à cette désignation ne peut prendre en compte que la situation générale du pays aux plans civil, juridique et politique, ainsi que la question de savoir si les personnes qui commettent des actes de persécution ou de torture ou infligent des traitements ou des peines inhumains ou dégradants font effectivement l'objet de sanctions lorsqu'elles sont jugées responsables de ces faits dans ce pays. Pour cette raison, il importe que, lorsqu'un demandeur fait valoir des motifs sérieux portant à croire que le pays concerné n'est pas sûr dans son cas particulier, la désignation de ce pays comme pays sûr ne puisse plus être considérée comme étant pertinente à son égard.

Les États membres peuvent désigner des pays d'origine sûrs et ce conformément à l'annexe II de la directive. Cette annexe est rédigée comme suit :

«Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne.

Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants :

a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées;

b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne;

asielzoeker in zijn land van herkomst fundamenteel is. Indien een derde land als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd, moeten de lidstaten het als veilig kunnen aanmerken en aannemen dat het voor een bepaalde asielzoeker veilig is, tenzij hij ernstige aanwijzingen van het tegendeel kan voorleggen.

Considerans 21 wijst er evenwel op dat de aanmerking van een derde land als veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn geen absolute waarborg kan vormen voor de veiligheid van de onderdanen van dat land. De aard van de aanmerking ten grondslag liggende beoordeling impliceert dat er enkel rekening kan worden gehouden met de algemene civiele, juridische en politieke omstandigheden in dat land en met het feit dat actoren van vervolging, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in de praktijk worden gestraft wanneer zij in het betrokken land schuldig worden bevonden. Om deze reden is het van belang dat, wanneer een asielzoeker ernstige redenen aanvoert om het land in zijn specifiek geval als niet-veilig te beschouwen, de aanmerking van het land als veilig land niet langer als voor hem ter zake doende kan worden beschouwd.

De lidstaten kunnen veilige landen van herkomst aanmerken overeenkomstig bijlage II van de richtlijn. Die bijlage luidt als volgt :

«Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2004/83/EG; noch van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; noch van dreiging van blind geweld bij internationale of interne gewapende conflicten.

Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling door middel van :

a) de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;

b) de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van voornoemd Europees Verdrag zijn toegestaan;

c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève;

d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés.»

Les États membres peuvent également désigner comme sûre une portion du territoire si les conditions prévues à l'annexe II de la directive sont remplies en ce qui concerne cette portion de territoire.

L'article 31 de la directive précise très clairement qu'un pays tiers désigné comme pays d'origine sûr ne peut être considéré comme tel pour un demandeur d'asile déterminé, après examen individuel de la demande introduite par cette personne, que si :

a) ce dernier est ressortissant dudit pays, ou

b) si l'intéressé est apatride et s'il s'agit de son ancien pays de résidence habituelle;

et si le demandeur d'asile n'a pas fait valoir de raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle, compte tenu des conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE.

Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent intégrer dans la loi du 15 décembre 1980 une procédure prioritaire concernant les demandes d'asile formulées par des étrangers provenant de pays d'origine sûrs tels que prévus par la directive.

La portée des modifications proposées peut être synthétisée comme suit :

— le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peut décider de ne pas reconnaître le statut de réfugié ou de ne pas octroyer le statut de protection subsidiaire à un étranger ressortissant d'un pays d'origine sûr. Si l'étranger est apatride, le commissaire général peut prendre la même décision si le pays d'origine sûr est son ancien pays de résidence habituelle;

— un pays d'origine est considéré comme sûr s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

— sur la proposition du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences et du ministre des affaires étrangères et après avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Roi détermine au minimum une fois par an par arrêté délibéré en Conseil des ministres la liste des pays d'origine sûrs. Afin de permettre une adaptation relativement rapide

c) de naleving van het beginsel van non-refoulement van het Verdrag van Genève;

d) het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.»

De lidstaten kunnen ook een deel van het grondgebied van een land als veilig aanmerken indien de voorwaarden van bijlage II van de richtlijn voor dat deel van het grondgebied vervuld zijn.

Artikel 31 van de richtlijn bepaalt heel duidelijk dat een derde land dat als veilig land van herkomst is aangemerkt, voor een bepaalde asielzoeker, nadat zijn verzoek afzonderlijk is behandeld, alleen als veilig land van herkomst kan worden beschouwd wanneer :

a) hij de nationaliteit van dat land heeft, of

b) hij staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had,

en wanneer hij geen substantiële redenen heeft opgegeven om het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen ten aanzien van de vraag of hij voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG.

De indieners van onderhavig wetsvoorstel wensen in de wet van 15 december 1980 een procedure met voorrang op te nemen voor de asielaanvragen van vreemdelingen afkomstig uit veilige landen van herkomst, zoals bepaald door de richtlijn.

De draagwijdte van de voorgestelde wijzigingen kan als volgt worden samengevat :

— de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan beslissen de vluchtelingenstatus niet te erkennen of de status van subsidiaire bescherming niet toe te kennen voor een vreemdeling die onderdaan is van een veilig land van herkomst. Indien de vreemdeling staatloos is, kan de Commissaris-generaal dezelfde beslissing nemen indien het veilig land van herkomst het land is waar hij voorheen zijn gewone verblijfplaats had;

— een land van herkomst wordt als veilig aangemerkt wanneer het toeziet op de eerbiediging van de beginselen van vrijheid, democratie en de rechtsstaat, alsook van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden;

— op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen behoort en van de minister van Buitenlandse Zaken en na advies van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, legt de Koning ten minste eenmaal per jaar bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de lijst vast van de veilige

de cette liste en fonction des évolutions constatées dans certains pays, il est proposé de l'établir par arrêté royal. Toutefois, cette liste devra être actualisée au minimum chaque année;

— conformément à la directive, il est proposé d'inscrire clairement dans la loi le principe selon lequel le demandeur d'asile doit avoir la possibilité de faire valoir des raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle;

— le CGRA aurait à prendre sa décision en priorité et dans un délai de quinze jours;

— le Conseil du contentieux aurait un délai d'un mois pour prendre sa décision.

Gérard DEPREZ.
François BELLOT.
Alain COURTOIS.

*
* *

landen van herkomst. Om het mogelijk te maken die lijst relatief snel aan te passen aan de ontwikkelingen in bepaalde landen, wordt voorgesteld ze bij koninklijk besluit vast te leggen. Die lijst zal echter ten minste jaarlijks moeten worden geactualiseerd;

— overeenkomstig de richtlijn wordt voorgesteld in de wet duidelijk het principe op te nemen dat de asielzoeker de mogelijkheid moet krijgen ernstige redenen aan te voeren om het land als niet veilig te beschouwen in zijn persoonlijke omstandigheden;

— de CGVS moet zijn beslissing met voorrang en binnen een termijn van vijftien dagen nemen;

— de Raad voor vreemdelingenbetwistingen beschikt over een termijn van een maand om een beslissing te nemen.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

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

Art. 2

L'article 39/76, § 3, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est complété par la phrase suivante :

« Ce délai est fixé à un mois s'il s'agit d'un recours introduit par un étranger visé à l'article 52, § 5, alinéa 2. »

Art. 3

Dans l'article 52 de la même loi les modifications suivantes sont apportées :

1^o le paragraphe 1^{er} est complété par un 8^o rédigé comme suit :

« 8^o si la demande est manifestement non fondée, parce que l'étranger est ressortissant d'un pays d'origine sûr ou s'il est apatride, y avait sa résidence habituelle et qu'il n'a pas fait valoir de raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle. Un pays d'origine est considéré comme sûr s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sur la proposition du ministre et du ministre des affaires étrangères et après avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Roi détermine au minimum une fois par an par arrêté délibéré en Conseil des ministres la liste des pays d'origine sûrs. »;

2^o le paragraphe 2 est complété par un 6^o rédigé comme suit :

« 6^o si l'étranger se trouve dans le cas visé au paragraphe 1^{er}, 8^o. »;

3^o le paragraphe 3 est complété par un 4^o rédigé comme suit :

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 39/76, § 3, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt aangevuld met de volgende volzin :

« Die termijn wordt vastgesteld op een maand wanneer het gaat om een beroep dat is ingediend door een vreemdeling bedoeld in artikel 52, § 5, tweede lid. »

Art. 3

Artikel 52 van dezelfde wet wordt gewijzigd als volgt :

1^o paragraaf 1 wordt aangevuld met een 8^o, luidende :

« 8^o indien de aanvraag kennelijk ongegrond is, omdat de vreemdeling een onderdaan is van een veilig land van herkomst of, indien hij staatloos is, er zijn gewone verblijfplaats had en hij geen ernstige redenen heeft aangevoerd om het land als niet veilig te beschouwen in zijn persoonlijke omstandigheden. Een land van herkomst wordt als veilig aangemerkt wanneer het toeziet op de eerbiediging van het vrijheidsbeginsel, de democratie en de rechtsstaat, alsook van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Op voorstel van de minister en van de minister van Buitenlandse Zaken en na advies van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, legt de Koning ten minste eenmaal per jaar bij een besluit vastgesteld na overleg in de Minister-raad de lijst vast van de veilige landen van herkomst. »;

2^o paragraaf 2 wordt aangevuld met een 6^o, luidende :

« 6^o wanneer de vreemdeling zich bevindt in het geval bedoeld in paragraaf 1, 8^o. »;

3^o paragraaf 3 wordt aangevuld met een 4^o, luidende :

«4° si l'étranger se trouve dans le cas prévu au paragraphe 1^{er}, 8°.»;

4° le paragraphe 4 est complété par un 4° rédigé comme suit :

«4° si l'étranger se trouve dans le cas prévue au paragraphe 1^{er}, 8°.»;

5° le paragraphe 5 est complété par un alinéa 2 rédigé comme suit :

«Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, 8°, au paragraphe 2, 6°, au paragraphe 3, 4° et au paragraphe 4, 4°, le délai prévu à l'alinéa 1^{er} est ramené à quinze jours.».

13 janvier 2011.

Gérard DEPREZ.
François BELLOT.
Alain COURTOIS.

«4° wanneer de vreemdeling zich bevindt in het geval bedoeld in paragraaf 1, 8°.»;

4° paragraaf 4 wordt aangevuld met een 4°, luidende :

«4° wanneer de vreemdeling zich bevindt in het geval bedoeld in paragraaf 1, 8°.»;

5° paragraaf 5 wordt aangevuld met een tweede lid, luidende :

«In de in paragraaf 1, 8°, paragraaf 2, 6°, paragraaf 3, 4° en paragraaf 4, 4°, bedoelde gevallen, wordt de termijn waarin het eerste lid voorziet, ingekort tot vijftien dagen.».

13 januari 2011.