

BELGISCHE SENAAAT**SENAT DE BELGIQUE****ZITTING 1986-1987****SESSION DE 1986-1987**

25 JUNI 1987

25 JUIN 1987

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

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

**AMENDEMENTEN VAN
MEVR. DE PAUW-DEVEEN EN DE HEER PATAER**

**AMENDEMENTS PROPOSES PAR
Mme DE-PAUW-DEVEEN ET M. PATAER**

ART. 4**ART. 4**

A. In artikel 50, eerste lid, zoals voorgesteld door dit artikel, het getal « acht » te vervangen door « vijftien ».

A. A l'article 50, premier alinéa, proposé par cet article, remplacer le mot « huit » par le mot « quinze ».

Verantwoording**Justification**

Dit betekent het behoud van de huidige termijn. De hulporganisaties zijn van mening dat deze termijn reeds kort is en aanleiding geeft tot problemen. Vluchtelingen slagen er immers niet altijd in, binnen deze termijn te weten tot wie zij zich moeten wenden om de erkenning van hun hoedanigheid van vluchteling te bekomen.

Le délai actuellement en vigueur est ainsi maintenu. Les organisations d'aide estiment que ce délai est déjà court et pose des problèmes. Les réfugiés ne réussissent en effet pas toujours à savoir, dans ce délai, à qui ils doivent s'adresser pour obtenir la reconnaissance de leur qualité de réfugié.

Daarenboven is de verkorting van de termijn om de volgende redenen te verwerpen :

Il est, en outre, inopportun d'écourter ce délai, en raison :

1. de daling van het aantal in België erkende vluchtelingen;
2. de problematiek van « vluchtelingen in orbit », die van land tot land uitgewezen worden.

1. de la diminution du nombre de réfugiés reconnus en Belgique;
2. du problème des réfugiés « en orbite », qui sont refoulés d'un pays à l'autre.

R. A 13841**Zie :****Gedr. Sl. van de Senaat :**

515 (1986-1987) :

N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

N° 2 : Verslag.

R. A 13841**Voir :****Documents du Sénat :**

515 (1986-1987) :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

N° 2 : Rapport.

B. Artikel 50, eerste lid, zoals voorgesteld door dit artikel, aan te vullen als volgt :

« Hij die zich kandidaat-vluchteling verklaart, kan een beroep doen op een tolk, op kosten van het Ministerie van Justitie. Hij kan zich ook laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze. »

Verantwoording

Vaak kent een kandidaat-vluchteling geen van onze landstalen. Meestal is hij evenmin op de hoogte van de Belgische wetgeving.

ART. 5

Het derde lid van artikel 51 zoals voorgesteld door dit artikel te doen vervallen.

Verantwoording

Artikel 51 van de vreemdelingenwet bepaalt het volgende :

« De vreemdeling die regelmatig het Rijk binnengekomen is zonder de status van vluchteling te bezitten en die deze wenst te bekomen, moet zijn verklaring afleggen voor of zijn aanvraag tot erkenning richten aan een der bij artikel 50 bedoelde overheden, vóór het verblijf ophoudt regelmatig te zijn. »

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

In feite wordt de vreemdelingenwet niet aangevuld, maar gewijzigd. Zoals de Raad van State erop wijst is het de wil van de Regering dat voortaan « het verblijf ophoudt regelmatig te zijn — *althans voor de vreemdeling die om erkenning als vluchteling vraagt* (eigen onderlijning) — zodra deze laatste één van de bij artikel 5 van de wet opgelegde verplichtingen van administratieve aard, met name de inschrijving in een tehuis of bij het gemeentebestuur, niet nakomt ». Het vervullen van de gelijkaardige verplichtingen van de artikelen 12 en 17 zullen eveneens gelden als « ontvankelijkheidsvoorwaarden » voor de aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling.

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

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

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

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

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

3° de betekenis van « regelmatig verblijf » (art. 51 van de vreemdelingenwet) duidelijk blijkt uit het samenlezen van de artikelen 50, 51 en 52 van de vreemdelingenwet en de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 december 1980 (1).

(1) Gedr. St. Kamer 653 (1974-1975) - Nr. 1, 43.

Zie ook Commissie van advies voor vreemdelingen, 23 november 1983, T.V.R. 1985, 131.

B. Compléter le premier alinéa de l'article 50 proposé par cet article, par ce qui suit :

« Celui qui se déclare candidat réfugié peut faire appel à un interprète, aux frais du Ministère de la Justice. Il peut également se faire assister par un conseil de son choix. »

Justification

Un candidat réfugié ne connaît souvent aucune de nos langues nationales. Généralement, il n'est pas non plus au courant de la législation belge.

ART. 5

Supprimer le troisième alinéa de l'article 51 proposé par cet article.

Justification

L'article 51 de la loi sur les étrangers dispose ce qui suit :

« L'étranger qui est entré régulièrement dans le royaume sans avoir le statut de réfugié et qui désire l'obtenir doit faire sa déclaration ou adresser sa demande de reconnaissance à l'une des autorités visées à l'article 50 avant que le séjour cesse d'être régulier. »

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

En fait, cette disposition ne complète pas la loi sur les étrangers, elle la modifie. Ainsi que le souligne le Conseil d'Etat, « la volonté du Gouvernement est que désormais « le séjour cesse d'être régulier » — *du moins pour l'étranger qui demande à être reconnu comme réfugié* (nous soulignons) — dès que celui-ci manque à une des obligations de caractère administratif imposées par l'article 5 de la loi, à savoir l'inscription dans une maison d'hébergement ou auprès de l'administration communale ». L'accomplissement des obligations similaires prévues aux articles 12 et 17 constituera également une « condition de recevabilité » de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

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

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

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

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

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

3° la signification de la notion de « séjour régulier » (art. 51 de la loi sur les étrangers) ressort clairement de la lecture des articles 50, 51 et 52 de la loi sur les étrangers et des travaux préparatoires relatifs à ladite loi (1).

(1) Doc. Chambre 653 (1974-1975) - N° 1, 43.

Voir également Commission consultative des étrangers, 23 novembre 1983, T.V.R. 1985, 131.

ART. 6

Artikel 52, zoals voorgesteld door dit artikel te vervangen als volgt :

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

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

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

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

Verantwoording

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

Om dit reden worden de « ontvankelijkheidsvereisten » van de aanvraag van de hoedanigheid van vluchteling niet uitgebreid.

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

De motivering van het tweede lid is de volgende :

« In zijn advies wijst de Raad van State op het volgende : « De Regering zou moeten preciseren of zij van het advies een substantiële vormvereiste wil maken dat zelfs voor de Minister bindend is. » (Advies Raad van State, Gedr. St. Kamer 1986-1987, nr. 689/1, blz. 21). Het eerste lid van dit amendement beantwoordt dit voorstel op positieve wijze.

De motivering van het derde lid is de volgende :

« De beslissing inzake de « kennelijke ongegrondheid » van een aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling is een

ART. 6

Remplacer l'article 52, proposé par cet article, par les dispositions suivantes :

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

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

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

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

Justification

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

C'est la raison pour laquelle les conditions de recevabilité des demandes du statut de réfugié ne sont pas élargies.

Cela n'est pas souhaitable, étant donné qu'on refoulera des étrangers sans se soucier de savoir s'ils répondent à la définition de réfugié. Le nombre de réfugiés reconnu en Belgique chaque année étant déjà très réduit, cette disposition ne ferait qu'accroître le nombre de « réfugiés en orbite. »

La justification du deuxième alinéa est la suivante :

« Dans son avis, le Conseil d'Etat fait observer que « le Gouvernement devrait préciser s'il entend faire de l'avis une formalité substantielle, obligatoire même pour le Ministre » (Avis du Conseil d'Etat, Doc. n° 689/1, 1986-1987, p. 21). Le premier alinéa du présent amendement répond de façon positive à cette suggestion. »

Le troisième alinéa se justifie comme suit :

« La décision concernant l'absence manifeste de fondement de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est une décision qui

beslissing inzake de gegrondheid van de aanvraag. Deze bevoegdheid toekennen aan de Minister van Justitie betekent een belangrijke beperking van de bevoegdheid van de Commissaris-Generaal voor de vluchtelingen die normaal moet beslissen inzake de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling.

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

Door deze nieuwe bepaling in te voeren die de termen overneemt van Aanbeveling (81)16 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa wordt een snel optreden tegen « manifest ongegronde » aanvragen mogelijk.

Deze maatregel zou samen met het ter beschikking stellen van voldoende personeelsleden aan het Commissariaat-Generaal voor de vluchtelingen het mogelijk maken om met deze bepaling de toename van het aantal kandidaat-vluchtelingen en de duur van de erkennings-procedure te beperken.

Subsidiair :

In artikel 52, § 4, eerste lid, zoals voorgesteld door dit artikel, de woorden « in een van de gevallen voorzien in § 1, eerste lid » te vervangen door de woorden « in het geval voorzien in § 1, eerste lid, 2° ».

Verantwoording

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

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

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

We herinneren hierbij dat men vluchteling is omdat men aan de definitie van vluchteling, bepaald in de verdragen van Genève en New York, beantwoordt en niet omdat deze hoedanigheid erkend wordt door een Staat die partij is bij deze verdragen. In zijn advies wijst de Raad van State op het volgende : « De definitie van vluchteling wordt gegeven in artikel 1 van het Verdrag. Ofschoon de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling een prerogatief van elke soevereine Staat is, bepaalt de overheid die bevoegd is om zich daarover uit te spreken, zich tot het erkennen van een hoedanigheid die de vluchteling rechtstreeks aan het Verdrag ontleent. De internationale rechtsleer is wat dat betreft zeer stellig. » (Advies van de Raad van State, Gedr. St. Kamer nr. 689/1, 1986-1987, blz. 19; zie ook voetnoten aldaar).

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

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

porte sur le bien-fondé de la demande. Attribuer cette compétence au Ministre de la Justice revient à limiter considérablement la compétence du Commissaire général aux réfugiés, à qui il appartient normalement de décider de reconnaître ou non la qualité de réfugié.

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

L'insertion de cette nouvelle disposition qui reproduit les termes de la Recommandation (81)16 du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe, permet d'intervenir rapidement à l'encontre des demandes qui ne sont manifestement pas fondées.

Grâce à cette mesure, et en mettant des effectifs suffisants à la disposition du Commissariat général aux Réfugiés, on pourrait limiter l'augmentation du nombre des candidats réfugiés et la durée de la procédure de reconnaissance.

Subsidiairement :

A l'article 52, § 4, alinéa premier, proposé par cet article, remplacer les mots « dans un des cas prévus au § 1^{er}, premier alinéa », par les mots « dans le cas prévu au § 1^{er}, premier alinéa, 2° ».

Justification

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

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

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

Il convient de rappeler à cet égard que l'on est réfugié parce que l'on répond à la définition du réfugié telle qu'elle figure dans les conventions de Genève et de New York, et non parce que cette qualité est reconnue par un Etat signataire de ces conventions. Dans son avis, le Conseil d'Etat souligne que : « La définition de réfugié est donnée dans l'article 1^{er} de la Convention. Bien que la reconnaissance de la qualité de réfugié soit une prerogative de chaque Etat souverain, l'autorité compétente, pour se prononcer, se borne à reconnaître une qualité que le réfugié tient directement de la Convention. La doctrine internationale est très ferme sur ce point. » (Avis du Conseil d'Etat, Doc. Chambre n° 689/1, 1986-1987, p. 19; voir aussi notes en bas de page).

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

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

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

Dit geldt dus bijvoorbeeld voor buitenlandse studenten of vreemdelingen, wier verblijfs- of vestigingsvergunning niet meer geldig is.

Het recht om door een lid-staat bij het Verdrag, op wiens grondgebied men verblijft, als vluchteling erkend te worden is niet uitdrukkelijk vermeld in het Verdrag van Genève. Het vloeit echter voort uit de declaratieve aard van de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling. Men wordt geen vluchteling door de erkenning, maar men is het omdat men beantwoordt aan de definitie van vluchteling van artikel 1 van het Verdrag van Genève. Het Verdrag bepaalt een aantal rechten voor « regelmatig op het grondgebied verblijvende vluchtelingen (art. 17, 18, 19, 21, 23, 24, 26, 28, 32), waarop zij aanspraak kunnen maken.

Naar onze mening hebben deze regelmatig op het grondgebied verblijvende vluchtelingen recht op de erkenning van hun hoedanigheid om te kunnen bewijzen dat zij recht hebben op de hogervermelde rechten en is de weigering van de toegang tot de erkenningsprocedure in strijd met het Verdrag van Genève.

ART. 7

Artikel 53 zoals voorgesteld door dit artikel te vervangen als volgt :

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

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

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

Verantwoording

De memorie van toelichting geeft de volgende motivering :

« Dit artikel voorziet daarenboven in de mogelijkheid een tot verblijf in het Rijk toegelaten vreemdeling van het grondgebied te verwijderen wegens gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van het land, gegrond op feiten die zich na zijn toelating hebben voorgedaan » (Gedr. St. Kamer nr. 689/1 (1986-1987), blz. 10). In de Commissie van Justitie wees de Minister er op dat het echter ook zou kunnen slaan op feiten die zich voorgedaan hebben vóór de toelating.

Indien men vreemdelingen wenst te verwijderen nadat hun aanvraag van erkenning van de hoedanigheid van vluchteling ontvankelijk verklaard werd, lijkt het ons noodzakelijk termen te gebruiken die een subjectieve beoordeling uitsluiten en aansluiting te zoeken bij artikel 20 van de vreemdelingenwet, die bepaalt onder welke voorwaarden vreemdelingen kunnen verwijderd worden.

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

Ceci vaut donc, par exemple, pour les étudiants étrangers ou les étrangers dont l'autorisation de séjour ou d'établissement n'est plus valable.

Le droit d'être reconnu comme réfugié par un Etat partie à la Convention sur le territoire duquel on réside régulièrement, n'est pas expressément prévu dans la Convention de Genève. Toutefois, ce droit découle du caractère déclaratif de la reconnaissance de la qualité de réfugié. On ne devient pas réfugié du fait de la reconnaissance; on l'est parce qu'on répond à la définition du réfugié contenue à l'article 1^{er} de la Convention de Genève. La Convention définit un certain nombre de droits auxquels peuvent prétendre les réfugiés séjournant régulièrement sur le territoire (art. 17, 18, 19, 21, 23, 24, 26, 28, 32).

Selon nous, ces réfugiés qui séjournent régulièrement sur le territoire ont droit à la reconnaissance de leur qualité pour pouvoir faire la preuve qu'ils peuvent se prévaloir des droits précités, et le refus d'accès à la procédure de reconnaissance est contraire à la Convention de Genève.

ART. 7

Remplacer l'article 53, tel qu'il est proposé à cet article, par ce qui suit :

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

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

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

Justification

L'exposé des motifs fournit la justification suivante:

« Cet article prévoit en outre la possibilité d'éloigner du territoire l'étranger admis au séjour en raison d'une menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale, fondée sur des faits postérieurs à cette admission » (Doc. Chambre n° 689/1 (1986-1987), p. 10). En Commission de la Justice, le Ministre a souligné que cette mesure pourrait toutefois concerner aussi des faits qui se sont produits avant l'admission.

Si l'on souhaite éloigner du territoire un étranger après que sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a été déclarée recevable, il nous paraît nécessaire d'utiliser une formulation excluant toute appréciation subjective et de se référer à l'article 20 de la loi sur les étrangers qui détermine les circonstances dans lesquelles un étranger peut être renvoyé du Royaume.

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

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

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

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

ART. 9

In artikel 57/10 zoals voorgesteld door dit artikel tussen de woorden « aan de vreemdeling die » en « niet voldoet aan de verplichting » in te voegen de woorden « zonder rechtvaardiging ».

Verantwoording

Indien deze woorden niet ingelast worden dan zou er een automatisme ontstaan dat tot zware onrechtvaardigheden aanleiding kan geven. Door invoeging van deze woorden worden dergelijke afwijkingen onmogelijk gemaakt.

ART. 10

A. Het laatste lid van artikel 57/13, zoals voorgesteld door dit artikel, te vervangen als volgt :

« In geval van staking van stemmen, wordt het beroep als aangenomen beschouwd. »

Verantwoording

— Cf. het ter zake geldende stelsel in Canada.

— Naar analogie met het strafrechtelijk adagium, *in dubio pro reo*, lijkt het hier aangewezen om niet de voorzitter te laten beslissen, maar aan te nemen dat het beroep aangenomen wordt, zodat de vreemdeling als vluchteling erkend wordt.

B. In artikel 57/17 zoals voorgesteld door dit artikel, tussen de woorden « aan de vreemdeling die » en « niet voldoet », in te voegen de woorden « zonder rechtvaardiging ».

Verantwoording

Zie artikel 9.

ART. 13

Het 2° van dit artikel te doen vervallen.

Verantwoording

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

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

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

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

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

ART. 9

A l'article 57/10 proposé par cet article, entre les mots « l'étranger qui » et les mots « ne satisfait pas », insérer les mots « , sans justification, ».

Justification

La non-insertion de ces mots entraînerait un automatisme qui pourrait être cause de nombreuses injustices que le présent amendement tend à exclure.

ART. 10

A. Remplacer le dernier alinéa de l'article 57/13 proposé par cet article, par la disposition suivante :

« En cas de partage des voix, le recours est réputé admis. »

Justification

— Cf. le système en vigueur en la matière au Canada.

— Par analogie avec l'adage pénal *in dubio pro reo*, il semble indiqué ici de ne pas laisser au président le soin de décider, mais de considérer que le recours est admis, ce qui signifie que la qualité de réfugié est reconnue à l'étranger.

B. A l'article 57/17 proposé par cet article, entre les mots « qui ne donne pas suite » et « à une convocation », insérer les mots « sans justification ».

Justification

Voir l'article 9.

ART. 13

Supprimer le 2° de cet article.

Justification

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

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

— het kort geding heeft een sterke opgang gemaakt. In de rechtsliteratuur is deze evolutie van de rechtspraak meestal gunstig onthaald (zie het advies voor verwijzingen);

— de uitbreiding van de maatregelen die de voorzitters van de rechtbanken hebben bevolen is eveneens in administratieve aangelegenheden tot uiting gekomen. Ook in die aangelegenheden heeft het Hof van Cassatie zijn goedkeuring gehecht aan de evolutie van de rechtspraak (zie advies Raad van State voor verwijzingen);

— artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek verleent aan de geadmistreerden een bijkomende rechtsbescherming. Het betreft een beperking van het noodzakelijk bij de bevoegdheden van de bestuursverheid behorende prerogatief om van rechtsweg uitvoerbare beslissingen te nemen.

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

De afschaffing van het kort geding op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek in verband met beslissingen over het verblijf van vreemdelingen is naar onze mening in bepaalde gevallen overbodig en in andere gevaarlijk :

Het is wat vluchtelingen betreft overbodig wat de erkenningsprocedure betreft. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe procedure die rekening houdt met de rechten van de verdediging zullen de rechters zich op dit punt ongetwijfeld onbevoegd verklaren.

Zolang de Raad van State over geen algemene bevoegdheid beschikt om in dringende gevallen een administratieve beslissing op te schorten, is de afschaffing gevaarlijk, daar ze tot een onherstelbare schending van de rechten van vreemdelingen kan leiden.

Zo geldt voor het recht op afwezigheid en terugkeer van vreemdelingen (*Vreemdelingenwet*, artikel 19) op dit ogenblik het volgende :

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

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

ART. 17

Dit artikel te vervangen als volgt :

« *Artikel 17.* — Aan artikel 77 van dezelfde wet wordt het volgende lid toegevoegd :

« Met de straffen gesteld in het eerste en het tweede lid wordt gestraft, de publieke of private lucht- of zeevervoerder die wetens en willens, systematisch en uit winstbejag personen naar België vervoert die toegang trachten te krijgen tot het Rijk door zich op bedrieglijke wijze op de hoedanigheid van vluchteling te beroepen. »

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

— le référé a pris un essor considérable. Dans leur grande majorité, les auteurs ont émis un jugement favorable à cette évolution de la jurisprudence (voir l'avis pour les références);

— l'extension des mesures que les présidents des tribunaux ont ordonnées s'est également manifestée en matière administrative. En cette dernière matière aussi, l'évolution de la jurisprudence a été approuvée par la Cour de Cassation (voir l'avis du Conseil d'Etat pour les références);

— l'article 584 du Code judiciaire donne aux administrés une protection judiciaire complémentaire. Il s'agit d'une restriction apportée à la prérogative inhérente au pouvoir de l'autorité administrative, qui est celle de prendre des actes exécutoires de plein droit.

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

La suppression du référé sur la base de l'article 584 du Code judiciaire en ce qui concerne les décisions relatives au séjour des étrangers est, selon nous, superflue dans certains cas et dangereuse dans d'autres.

A l'égard des réfugiés, elle est superflue en ce qui concerne la procédure de reconnaissance. Lorsqu'entrera en vigueur la nouvelle procédure qui tient compte des droits de la défense, les juges ne manqueront pas de se déclarer incompétents sur ce point.

Aussi longtemps que le Conseil d'Etat ne dispose pas d'une compétence générale pour suspendre une décision administrative dans les cas d'urgence, la suppression est dangereuse, parce qu'elle peut conduire à léser de manière irréparable les droits des étrangers.

Ainsi, en ce qui concerne le droit à l'absence et au retour des étrangers (article 19 de la loi sur les étrangers), la situation actuelle est la suivante :

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

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

ART. 17

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« *Article 17.* — Il est ajouté à l'article 77 de la même loi un alinéa rédigé comme suit :

« Est puni des peines prévues aux alinéas 1^{er} et 2, le transporteur aérien ou maritime public ou privé, qui, sciemment de manière systématique et dans un but de lucre, transporte à destination de la Belgique des personnes s'efforçant d'entrer dans le Royaume en se prévalant de manière frauduleuse de la qualité de réfugié. »

Verantwoording

De wet van 1980 voorziet in geldboete en gevangenisstraf voor personen die wetens en willens hulp verlenen aan een vreemdeling die op onwettige wijze het Rijk binnenkomt of er verblijft.

Het lijkt nuttig een lid toe te voegen aan artikel 77 om meer in het bijzonder de lucht- en zeevervoerders te straffen. Vooral de beruchte « vluchtlijnen » worden beoogd, maar het gaat hier niet om een objectief misdrijf : bedrieglijk opzet en de oprichting van een organisatie zijn immers vereist.

Dit amendement beoogt een minder strenge regeling dan de tekst van het wetsontwerp, die wel eens gevaarlijk zou kunnen zijn aangezien de meeste kandidaat-vluchtelingen niet in het bezit zijn van de nodige documenten om toegang te krijgen tot België. Het gevaar is groot dat de vervoerders — gelet op de tekst van het wetsontwerp — alle vreemdelingen zullen weigeren die niet de nodige documenten hebben.

Dit leidt ertoe dat vluchtelingen uit hun land van oorsprong of een buurland waar hun leven of veiligheid eveneens bedreigd is, niet kunnen vluchten. Het inschakelen van ambtenaren van Belgische consulaten of ambassades bij de controle lost deze problematiek slechts op indien zij vreemdelingen toelaten, wier aanvraag in België niet onontvankelijk of manifest ongegrond zou zijn.

Wij vermoeden echter dat deze ambtenaren alle vreemdelingen zullen weren die niet de nodige documenten hebben, ongeacht of zij vluchteling zijn of niet.

L. DE PAUW-DEVEEN.
P. PATAER.

Justification

La loi de 1980 prévoit des peines d'amende et de prison à l'égard de personnes prêtant sciemment assistance à l'étranger qui entre ou séjourne illégalement dans le Royaume.

Il apparaît utile d'ajouter un alinéa à l'article 77, qui sanctionne plus particulièrement les transporteurs aériens et maritimes. Les fameuses filières sont ici particulièrement pénalisées, mais l'infraction n'est pas objective : elle nécessite une intention frauduleuse et la mise en place d'une organisation.

Cet amendement se veut moins sévère que le texte du projet de loi qui peut se révéler dangereux, étant donné que la plupart des candidats réfugiés ne sont pas porteurs des documents requis pour pénétrer en Belgique. Le risque est grand, avec le texte du projet de loi, de voir les transporteurs refuser tous les réfugiés n'ayant pas les documents requis.

Il en résulte que les réfugiés ne peuvent pas quitter leur pays d'origine ou un pays voisin où leur vie ou leur sécurité est également menacée. L'intervention des fonctionnaires des consulats ou ambassades belges, pour ce qui est du contrôle, ne résout ces problèmes que s'ils admettent des étrangers dont la demande ne serait pas irrecevable en Belgique ni manifestement non fondée.

Nous supposons toutefois que ces fonctionnaires refuseront tous les étrangers ne possédant pas les documents requis, qu'ils soient ou non des réfugiés.