

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

5 FEBRUARI 1993

Ontwerp 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

**AMENDEMENTEN
VAN DE HEER WIERINCKX c.s.**

Art. 8

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 50 te vervangen als volgt:

« De vreemdeling die het Rijk binnenkomt zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden en die de status van vluchteling wenst te verkrijgen, moet zich op het ogenblik dat hij binnenkomt vluchteling verklaren en aan de grens vragen als dusdanig te worden erkend. »

Art. 11

In dit artikel wordt een *2^obis* ingevoegd luidend als volgt:

« *2^obis*. Paragraaf 2, 1^o, wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Indien de vreemdeling aan de grens niet heeft gevraagd als vluchteling te worden erkend, overeenkomstig artikel 50, eerste lid, en dat zonder verantwoording. »

R. A 16100*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

555 (1992-1993):

Nr. 1: Ontwerp van wet.
Nr. 2: Verslag.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

5 FEVRIER 1993

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

**AMENDEMENTS PROPOSES
PAR M. WIERINCKX ET CONSORTS**

Art. 8

Remplacer le premier alinéa de l'article 50 proposé par la disposition suivante:

« L'étranger qui entre dans le Royaume sans satisfaire aux conditions requises par l'article 2 et qui désire obtenir le statut de réfugié doit, lors de son entrée, se déclarer réfugié et demander à la frontière à être reconnu comme tel. »

Art. 11

A cet article, un *2^obis* est inséré, libellé comme suit:

« *2^obis*. Le § 2, 1^o, est remplacé par la disposition suivante:

« Si l'étranger n'a pas demandé à la frontière à être reconnu comme réfugié, conformément à l'article 50, premier alinéa, et ce sans justification. »

R. A 16100*Voir:***Documents du Sénat:**

555 (1992-1993):

N^o 1: Projet de loi.
N^o 2: Rapport.

Verantwoording

De ervaringen van de bevoegde diensten tonen aan dat een overgrote meerderheid van de asielzoekers, die zich in België vluchteling verklaren, op een illegale manier ons grondgebied zijn binnengekomen. Minder dan 5 pct. van de asielzoekers leggen een verklaring af aan de overheden die belast zijn met de grenscontrole, meer bepaald aan de Nationale Luchthaven (Vierde Jaarverslag van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Werkingsjaar 1991, p. 8, § 12, p. 21, § 57).

Daarnaast is vastgesteld dat voor de 86 pct. van de asielaanvragen die onontvankelijk worden verklaard, dit gebeurt op grond van een bedrieglijke aanvraag of een aanvraag die niet beantwoordt aan de voorwaarden tot asiel, zoals gedefinieerd door artikel 1, A, (2) van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*ibidem* p. 13, § 29).

In de huidige procedure beschikken de kandidaat-vluchtelingen, die het grondgebied betreden zonder te voldoen aan de voorwaarden van artikel 2 van de wet (houder zijn van een geldig paspoort of van een daarmee gelijkgestelde reistitel), niettemin over een termijn van acht werkdagen om de status aan te vragen.

Deze termijn geeft aanleiding tot het indienen van talrijke oneigenlijke en bedrieglijke aanvragen en oefent tevens een aantrekkingskracht uit op al wie het grondgebied op een klandestiene wijze wil binnendringen. Vandaar dat het niet wenselijk is deze termijn te handhaven.

Ten einde een betere controle op de immigratie uit te voeren is het dan ook nuttig te voorzien dat de asielaanvragen vanwege personen die niet over de vereiste documenten beschikken, moeten worden ingediend op het ogenblik dat de betrokkenen het Rijk binnenkomen. Deze personen moeten zich dus verplicht aanmelden bij de bevoegde overheden op het moment dat zij de grens overschrijden. Men mag aannemen dat asielzoekers die een werkelijk risico voor hun leven, hun fysische integriteit of hun veiligheid lopen, zich, behoudens overmacht, spontaan en onmiddellijk zullen aanmelden aan de grenspost.

Bovendien zal de effectieve toepassing van het Verdrag van Dublin van 15 juni 1990 en het Verdrag van Schengen van 19 juni 1990 in het gedrang komen, wegens het ontbreken van de verplichting zich vluchteling te verklaren aan de landsgrenzen. Deze twee verdragen, waarbij mag verwacht worden dat België binnenkort verdragsluitende partij zal worden, bepalen inderdaad dat de Lid-Staat die een asielzoeker op onregelmatige wijze zijn grens laat overschrijden, verantwoordelijk zal zijn voor het onderzoek van de asielaanvraag.

Bij gebrek aan een verklaring aan de grens, zal het in de meeste gevallen onmogelijk zijn om uit te maken langs welk land de asielzoeker de Europese Gemeenschap is binnengekomen, te meer daar het merendeel van de asielzoekers geen identiteits- of reisbewijzen bij zich hebben of dat althans beweren. Welnu, volgens artikel 6, tweede lid, van het Verdrag van Dublin, moet de Lid-Staat waar de asielzoeker ten minste zes maanden heeft verbleven, de verantwoordelijkheid dragen voor het onderzoek van de aanvraag, zelfs als de vreemdeling op onregelmatige wijze het grondgebied van een andere Lid-Staat is binnengedrongen. Het is bijgevolg onontbeerlijk het indienen van een asielaanvraag aan de grenspost aan te moedigen, op straffe van het zelf moeten behandelen van ontelbare asielaanvragen, die, ingevolge de vermelde verdragen, eigenlijk onder de verantwoordelijkheid van andere Lid-Staten zouden moeten vallen.

Daarnaast voorzien artikel 5 van het wetsontwerp van 1 december 1992, bij de Senaat ingediend onder het nummer 556-1, en artikel 31 van het wetsontwerp van 1 december 1992, bij de Senaat ingediend onder het nummer 555-1, de mogelijkheid dat de bevoegde Minister of zijn gemachtigde beslisser de asielzoekers

Justification

L'expérience des instances compétentes démontre que la très grande majorité des demandeurs d'asile qui se déclarent réfugiés en Belgique ont pénétré illégalement sur le territoire belge. Moins de 5 p.c. des demandeurs d'asile font une déclaration aux autorités chargées du contrôle des frontières, notamment à l'aéroport national (Quatrième Rapport annuel du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, année d'activité 1991, p. 8, § 12, p. 21, § 57).

D'autre part, dans 86 p.c. des cas des demandes d'asile déclarées irrecevables, cette décision se justifie du fait que la demande était frauduleuse ou étrangère aux critères d'asile tels que définis par l'article 1^{er}, A, (2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (*ibidem*, p. 13, § 29).

Dans la procédure actuelle, les candidats-réfugiés qui entrent sur le territoire sans répondre aux conditions fixées par l'article 2 de la loi (notamment être titulaires d'un passeport ou d'un titre de voyage valables) disposent néanmoins d'un délai de huit jours ouvrables pour demander le statut.

Ce délai favorise l'introduction d'un très grand nombre de demandes abusives ou frauduleuses et exerce également un effet attractif sur tous ceux qui sont tentés de pénétrer clandestinement sur le territoire. C'est pourquoi il semble inopportun de maintenir ce délai.

Afin d'exercer un meilleur contrôle sur l'immigration, il semble utile de prévoir que les demandes d'asile présentées par des personnes qui ne sont pas en possession des documents requis, devront désormais être introduites dès l'entrée des intéressés sur le territoire national. Ces personnes devront donc obligatoirement se signaler aux autorités compétentes au moment du franchissement de la frontière. On peut s'attendre à ce que des demandeurs d'asile qui courent un danger réel pour leur vie, leur intégrité physique ou leur sécurité, se manifestent, sauf cas de force majeure, de manière spontanée et immédiate lors du passage aux frontières.

D'ailleurs, l'application effective de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 et de la Convention d'application de Schengen du 19 juin 1990 sera compromise à défaut d'instaurer l'obligation de se déclarer réfugié aux frontières. Ces deux conventions, auxquelles la Belgique entend devenir partie contractante prochainement, stipulent en effet que l'Etat membre qui a laissé un demandeur d'asile franchir irrégulièrement sa frontière sera responsable de l'examen de la demande d'asile.

A défaut d'une déclaration à la frontière, il sera dans la plupart des cas impossible d'identifier le pays par lequel le demandeur d'asile est entré dans la Communauté européenne, d'autant plus que la plupart des demandeurs d'asile n'ont pas — ou tout au moins prétendent ne pas avoir — de documents d'identité ou de voyage. Or, selon l'article 6, alinéa 2, de la Convention de Dublin, l'Etat membre sur le territoire duquel un demandeur d'asile a séjourné six mois minimum, doit assumer la responsabilité de l'examen de la demande, et ce même si l'étranger a pénétré irrégulièrement sur le territoire d'un autre Etat membre. Il est par conséquent indispensable de favoriser l'introduction des demandes d'asile à la frontière, sous peine de devoir examiner d'innombrables demandes d'asile, qui, en vertu des conventions susmentionnées, devraient, en principe, relever de la responsabilité d'autres Etats membres.

En outre, l'article 5 du projet de loi du 1^{er} décembre 1992, déposé au Sénat sous le n° 556-1, et l'article 31 du projet de loi du 1^{er} décembre 1992, déposé au Sénat sous le n° 555-1, prévoient la possibilité, pour le ministre compétent ou son délégué, d'inscrire et de maintenir en un lieu déterminé les demandeurs d'asile se

die op een onregelmatige wijze op het grondgebied verblijven, op een welbepaalde plaats in te schrijven en vast te houden. De Raad van State heeft, in zijn advies van 6 juli en 14 oktober 1992 over het voorontwerp van wet, over deze twee bepalingen verscheidene opmerkingen geformuleerd met betrekking tot de eerbied voor het beginsel van vrijheid van beweging, zoals vervat in onze Grondwet en de verschillende internationale verdragen waarvan België partij is, meer bepaald door artikel 2 van het Vierde Protocol ter aanvulling van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Momenteel bevinden de vreemdelingen, die zonder de vereiste documenten binnen de acht werkdagen hun asielaanvraag indienen overeenkomstig artikel 50 van de wet van 15 december 1980, zich in een volkomen wettelijke en regelmatige situatie, zolang een weigering tot verblijf niet uitvoerbaar is. Bijgevolg kunnen zij niet het voorwerp zijn van voormelde maatregelen tot inschrijving en vasthouding, zonder dat de in België rechtstreeks uitvoerbare bepalingen van internationaal recht worden geschonden. Deze maatregelen zijn niettemin voor deze vreemdelingen bedoeld in artikel 5 van het wetsontwerp 556-1 en artikel 31 van wetsontwerp 555-1.

Deze laatste bepalingen zullen dus niet kunnen worden toegepast op diegenen die zich niet onmiddellijk hebben aangegeven aan de landsgrens, tenzij deze verklaring wettelijk wordt opgelegd, op het ogenblik dat zij de Belgische grens overschrijden, wanneer zij niet in het bezit zijn van de vereiste documenten. Om de hogergenoemde bepalingen te kunnen toepassen dient dus de huidige wettelijke termijn van acht dagen, tijdens dewelke een asielzoeker op geldige wijze zijn aanvraag kan indienen, te worden opgeheven. Indien die opheffing niet geschiedt, wordt het risico gelopen dat deze twee bepalingen door de gerechtsinstanties zullen worden vernietigd indien zij worden opgelegd aan vreemdelingen die « legaal » of « op regelmatige wijze » op het grondgebied verblijven, omdat zij hun asielaanvraag binnen de termijn van acht dagen, te rekenen vanaf het illegaal onverschrijden van de landsgrens, hebben ingediend.

Dit amendement voorziet daarenboven in een grond voor onontvankelijkheid van de aanvragen, ingediend door asielzoekers die zich niet vluchteling hebben verklaard bij hun aankomst aan de grens en die hun laattijdigheid niet kunnen rechtvaardigen. Zij beschikken echter wel over de mogelijkheid een dringend beroep in te dienen bij de Commissaris-Generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, die, ingeval van een ongunstig advies, overeenkomstig artikel 63/3, paragraaf 2, tweede lid, uitdrukkelijk moet vermelden of de vreemdeling mag worden teruggeleid naar de grens van het land dat hij ontvlucht is, en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid in gevaar verkeert.

Behalve het feit dat dit amendement de identificatie zal vergemakkelijken van het land waarlangs de asielzoekers de Europese Gemeenschap zijn binnengekomen, en dat bijgevolg op grond van het Verdrag van Dublin verantwoordelijk zal zijn voor het onderzoek van de aanvraag, zal het ook de frauduleuze aanvragen en de aanvragen die niets met asiel te maken hebben, ontmoedigen. Deze laatste aanvragen, die meestal gepaard gaan met een illegaal overschrijden van de grenzen, blijven toch nog vatbaar voor een beroep bij de Commissaris-Generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, die tevens zal waken over de eerbiediging van de internationale verplichtingen die België ter zake heeft aangeaan.

Roger WIERINCKX.
Jean PEDE.
Arnold VAN APEREN.

trouvant en situation irrégulière sur le territoire. Le Conseil d'Etat, dans ses avis rendus en date des 6 juillet et 14 octobre 1992 sur le texte de l'avant-projet de loi, a formulé à propos de ces deux dispositions plusieurs observations ayant trait au respect du principe de la liberté de circulation, consacré tant par notre Constitution que par différentes conventions internationales auxquelles la Belgique est partie, plus particulièrement par l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Actuellement, les étrangers dépourvus des documents requis qui introduisent leur demande d'asile dans le délai de huit jours ouvrables prévu à l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 se trouvent dans une situation tout à fait légale et régulière, aussi longtemps qu'une mesure de refus de séjour à leur égard n'est pas exécutoire. Ils ne peuvent dès lors pas faire l'objet des mesures précitées d'inscription et de maintien sans que des dispositions de droit international directement applicables en Belgique soient violées. Ces mesures sont pourtant envisagées à l'égard de ces étrangers par l'article 5 du projet 556-1 et l'article 31 du projet 555-1.

Ces dernières dispositions ne pourront donc pas être appliquées à ceux qui ne se sont pas déclarés immédiatement aux frontières, à moins que cette déclaration ne soit légalement prescrite au moment du franchissement de la frontière belge pour ceux qui sont dépourvus des documents requis. Afin de pouvoir appliquer les dispositions envisagées plus haut, il y a donc lieu de supprimer le délai légal actuel de huit jours ouvrables durant lequel un demandeur d'asile peut valablement introduire sa demande. A défaut de supprimer ce délai, les mesures d'application de ces deux dispositions risquent d'être annulées par les instances juridictionnelles si elles sont appliquées à des étrangers résidant « légalement » ou « régulièrement » sur le territoire et ayant introduit leur demande d'asile dans un délai de huit jours à dater de leur franchissement illégal de la frontière belge.

Dans le présent amendement, les demandeurs d'asile qui ne se déclarent pas réfugiés dès leur arrivée aux frontières et qui ne peuvent justifier leur retard, pourront en outre se voir opposer un motif d'irrecevabilité de leur demande. Ils disposeront cependant toujours de la possibilité d'introduire un recours urgent auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui, en cas d'avis défavorable, doit, en vertu de l'article 63/3, § 2, alinéa 2, mentionner expressément si l'étranger peut être reconduit à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté seraient menacées.

Outre le fait que le présent amendement facilitera l'identification du pays par lequel des demandeurs d'asile sont entrés dans la Communauté européenne et qui sera par conséquent, en vertu de la Convention de Dublin, responsable de l'examen de la demande, il aura également pour effet de décourager les demandes frauduleuses ou étrangères aux critères d'asile, qui vont d'ailleurs généralement de pair avec un franchissement illégal des frontières, tout en maintenant un recours effectif auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui veillera aussi au respect des obligations internationales contractées par la Belgique en la matière.