

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

23 DECEMBER 1994

Ontwerp van wet tot wijziging van het artikel 74/2 van en tot invoeging van een nieuw artikel 74/4bis in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. Situering van problematiek**

Illegale immigratie ondermijnt het immigratiebeleid van de overheid en kan leiden tot verstoring van de socio-economische infrastructuur van het Koninkrijk. Zij bemoeilijkt tevens de integratie van wettelijk in het Rijk verblijvende vreemdelingen. Bovendien valt niet te ontkennen dat illegale immigranten vaak het slachtoffer worden van « netwerken » die grof geld puren uit de transporten.

Het aantal vreemdelingen dat zonder de nodige papieren naar België wordt vervoerd is niet gering. De statistieken tonen aan dat de luchtvaartmaatschappijen in 1993, 1 611 illegale immigranten naar de luchthaven van Zaventem hebben vervoerd. Van de personen die teruggedreven werden probeerde 33,47 pct. het land binnen te komen met een vervalst paspoort. In meer dan de helft van de gevallen beschikten de vreemdelingen niet over het vereiste visum. In de kleinere luchthavens van Oostende en Deurne werden er in 1993, 78 terugdrijvingen uitge-

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

23 DECEMBRE 1994

Projet de loi modifiant l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et y insérant un article 74/4bis nouveau

EXPOSE DES MOTIFS**1. Situation de la problématique**

L'immigration illégale ébranle la politique d'immigration des pouvoirs publics et peut perturber l'infrastructure socio-économique du Royaume. Elle entrave également l'intégration des étrangers résidant légalement dans le Royaume. Il est en outre indéniable que les immigrants illégaux sont souvent la victime de « réseaux » qui gagnent gros avec les transports.

Le nombre d'étrangers transportés à destination de la Belgique sans qu'ils soient en possession des documents requis est assez important. Il ressort des statistiques que les compagnies aériennes ont transporté 1 611 immigrants illégaux à destination de l'aéroport de Zaventem en 1993. Des personnes qui ont été refoulées, 33,47 pct. ont essayé d'entrer dans le pays au moyen d'un faux passeport. Dans plus de la moitié des cas, les étrangers ne disposaient pas du visa requis. Dans les aéroports plus petits d'Ostende et de Deurne, 78 refoulements ont eu lieu en 1993. Des refoulements

voerd. Ook aan onze zeehavens worden er personen teruggedreven: in Oostende, Zeebrugge en Antwerpen werden er in 1993, in totaal 392 terugdrijvingen genoteerd.

Bij de hogervermelde cijfers dient men ook nog het aantal vreemdelingen aan toe te voegen die op een illegale wijze ons land binnenkomen over de weg. Hun exact aantal valt moeilijk te becijferen.

Bij wet van 15 juli 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 18 juli 1987) werd een artikel 74/2 ingelast in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Dit artikel voorziet in strafrechtelijke sancties voor de openbare of private luchtvervoerders (1) en zeevervoerders (2) die:

— ter gelegenheid van een zelfde reis, 5 passagiers en meer die niet in het bezit zijn van de in artikel 2 van de wet van 15 december 1980 voorziene stukken, naar België vervoeren zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken (1) of zonder gevolg gegeven te hebben aan het verzoek om alle dienstige maatregelen te treffen opdat die passagiers in het bezit zouden zijn van die stukken (2);

— ter gelegenheid van een zelfde reis naar een derde land, 5 passagiers en meer naar België brengen, die geen houder zijn van de stukken die voor de toegang tot dat derde land vereist zijn, zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken (1) of zonder gevolg gegeven te hebben aan het verzoek om alle dienstige maatregelen te treffen opdat die passagiers in het bezit van die stukken zouden zijn (2).

Deze maatregel werd verrechtvaardigd als passend in een vooruitziend beleid dat absoluut noodzakelijk is om de toevloed van illegale immigranten aan de bron aan banden te leggen (Gedr. St., Kamer, 1986-1987, nr. 689/1). Het aantal processen-verbaal dat sinds de invoering van deze maatregel werd opgesteld, is relatief gezien gering.

Voorts merkt men dat het in de praktijk onmogelijk is om de vervoersmaatschappijen waarvoor een proces-verbaal werd opgesteld, te vervolgen, omdat de rechtspersoon niet voor een misdrijf kan gestraft worden (*societas non puniri potest*). Het is de natuurlijke persoon die voor de rechtspersoon gehandeld heeft — of die in het geval van omissiedelicten nagelaten heeft te handelen — die vervolgd dient te worden.

Binnen de moderne vennootschapstructuren, die gekenmerkt worden door een wirwar van zowel horizontale als verticale verdeelde bevoegdheden, van delegatie en decentralisatie, van individuele maar

ont également lieu dans nos ports maritimes: en Ostende, à Zeebrugge et à Anvers, on a noté un total de 392 refoulements pour 1993.

Aux chiffres précités, il faut encore ajouter le nombre d'étrangers que entrent illégalement dans notre pays par la route. Leur nombre exact est difficilement chiffrable.

Par la loi du 15 juillet 1987 (*Moniteur belge* du 18 juillet 1987), un article 74/2 a été inséré dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Cet article prévoit des sanctions pénales pour les transporteurs aériens publics ou privés (1) et les transporteurs maritimes publics ou privés (2) qui:

— à l'occasion d'un même voyage, transportent à destination de la Belgique, 5 passagers au moins, qui ne possèdent pas les documents prévus par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents (1) ou sans avoir donné suite à l'invitation faite de prendre toutes dispositions utiles pour que les passagers soient en possession de ces documents (2);

— à l'occasion d'un même voyage vers un pays tiers, amènent en Belgique, 5 passagers au moins qui ne sont pas porteurs des documents requis pour entrer dans ce pays tiers, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents (1) ou sans avoir donné suite à l'invitation faite de prendre toutes dispositions utiles pour que les passagers soient en possession de ces documents (2).

Cette mesure fut justifiée comme s'inscrivant dans une politique prévoyante qui est absolument nécessaire pour maîtriser l'afflux d'immigrants illégaux à la source (Doc. Parl., Chambre, 1986-1987, n° 689/1). Le nombre de procès-verbaux établis depuis l'instauration de cette mesure est relativement bas.

En plus, il faut constater que, dans la pratique, il est impossible de poursuivre les entreprises de transports contre lesquels un procès-verbal a été dressé, au motif que la personne morale ne peut être punie pour un délit (*societas non puniri potest*). C'est la personne physique qui a agi au nom de la personne morale — où qui est restée en défaut en cas de délit d'omission — qu'il faut poursuivre.

Au sein des structures de société modernes, caractérisées par un embrouillement de compétences réparties tant horizontalement que verticalement, de délégation et décentralisation, de décisions individuelles,

vooral collegiale beslissingen, leidt de vaststelling van die natuurlijke persoon vaak tot ernstige bewijsmoeilijkheden. Indien men er al in slaagt de verantwoordelijke natuurlijke persoon te localiseren, kan deze bovendien slechts veroordeeld worden indien hij schuld draagt.

Bovenvermelde problemen hebben als gevolg dat in de praktijk de bepaling van artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen dode letter blijft en dat de vervoersmaatschappijen buiten schot blijven (1), zelfs wanneer zij kennelijk geen maatregelen nemen om te voorkomen dat er illegale immigranten naar België vervoerd worden.

2. Noodzaak van een nieuwe regeling

Tot nog toe is het bijzonder moeilijk om de vervoersmaatschappijen ertoe te bewegen de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde te voorkomen dat er illegale immigranten naar België vervoerd worden:

— de processen-verbaal die opgesteld worden n.a.v. inbreuken op artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, leiden quasi-nooit tot effectieve vervolging;

— de verplichting voor de openbare of private vervoerder om conform artikel 74/4, 1e lid van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, een passagier die niet over de vereiste inreisdocumenten beschikt, te vervoeren of te laten vervoeren naar zijn land van oorsprong of naar elk ander land waar hij toegelaten kan worden, vormt in de praktijk geen echte belasting voor de vervoerder, aangezien de illegale vreemdeling in vele gevallen het retourticket al betaald heeft;

— alhoewel artikel 74/4, 2e lid van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen stelt dat de vervoerder hoofdelijk aansprakelijk is met de passagier aan wie de toegang tot het Rijk ontzegd werd voor de betaling van de kosten van huisvesting, verblijf, gezondheidszorgen en terugzending van de passagiers, ondervindt de Belgische Staat de grootste moeilijkheden om deze kosten effectief te recupereren van de vervoerders.

De Belgische overheid heeft zich in het kader van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990 ertoe verbonden om in de nationale wetgeving

(1) Cf. vonnis gewezen op 15 april 1993 door de correctionele rechtbank te Brussel.

mais surtout collégiales, la désignation de cette personne physique s'accompagne souvent de difficultés sérieuses au niveau de la preuve. Même si l'on réussit à localiser la personne physique responsable, celle-ci ne peut être condamnée que lorsqu'elle est coupable.

Les problèmes susmentionnés ont pour conséquence que, dans la pratique, la disposition de l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers reste lettre morte et que les sociétés de transport restent hors d'atteinte (1), même si elles ne prennent manifestement pas de mesures pour éviter que des immigrants illégaux soient transportés à destination de la Belgique.

2. La nécessité d'une nouvelle réglementation

Jusqu'à l'heure actuelle, il est très difficile d'amener les sociétés de transport à prendre les précautions nécessaires pour éviter que des immigrants illégaux soient transportés à destination de la Belgique:

— les procès-verbaux dressés suite aux infractions à l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne conduisent presque jamais à des poursuites effectives;

— l'obligation pour le transporteur public ou privé, de transporter ou de faire transporter un passager qui ne possède pas les documents d'entrée requis, dans le pays d'où il vient ou dans tout autre pays où il peut être admis, conformément à l'article 74/4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ne constitue pas une vraie charge pour le transporteur, étant donné que dans la plupart des cas l'étranger illégal a déjà payé le billet de retour;

— bien que l'article 74/4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit que le transporteur est solidairement tenu avec le passager qui n'a pas été autorisé à entrer dans le Royaume, de payer les frais d'hébergement, de séjour, de soins de santé et de rapatriement des passagers, l'Etat belge éprouve les plus grandes difficultés pour récupérer effectivement ces frais auprès des transporteurs.

Les autorités belges se sont engagées, dans le cadre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 à introduire dans la législation

(1) Cf. jugement rendu le 15 avril 1993 par le tribunal correctionnel à Bruxelles.

sancties in te voeren t.a.v. vervoerders van personen die niet over de vereiste inreisdocumenten beschikken. Deze Uitvoeringsovereenkomst werd goedgekeurd bij wet van 18 maart 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1993). Artikel 26.2 van deze Overeenkomst luidt als volgt: «De Overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe, onverminderd de verplichtingen ingevolge het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, in overeenstemming met hun Grondwettelijk recht, ten aanzien van vervoerders die vreemdelingen uit derde Staten door de lucht of over zee naar hun grondgebied vervoeren, zonder dat dezen in het bezit zijn van de vereiste documenten, sancties in te voeren». Overeenkomstig artikel 26.3 is «het bepaalde in [artikel 26] lid 1, onder (b) en in lid 2 (...) van toepassing op de vervoerders die internationaal vervoer van groepen van personen per autobus verrichten, met uitzondering van het grensverkeer».

Teneinde haar internationaal aangegane verbintenissen na te komen, dient de Belgische wetgever de bestaande wetgeving aan te passen door de invoering van effectieve sancties t.a.v. vervoerders en door de uitbreiding van het toepassingsgebied van «vervoerders» tot «vervoerders die internationaal vervoer van groepen van personen per autobus verrichten, met uitzondering van het grensverkeer».

Dit voorontwerp heeft tot doel, met inachtneming van internationaal aangegane verbintenissen, de aanvoer van illegale immigranten in te dijken door:

1. het sanctioneringssysteem van artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gericht op professionele vervoerders, aan te passen in de volgende zin:

- invoer van zwaardere strafrechtelijke boetes;
- verdubbeling van deze boetes in geval van herhaling;
- uitbreiden van het begrip vervoerders met «vervoerders die internationaal vervoer van groepen van personen per autobus verrichten — met uitzondering van het grensverkeer»;

2. het sanctioneringssysteem van dit artikel 74/2 aan te vullen met een regeling van onmiddellijk uitvoerbare administratieve geldboetes om naast de mogelijkheid van strafvervolging een effectief middel ter beschikking te stellen van de overheid om de vervoerders ertoe aan te zetten om hun reeds bestaande verplichting van administratieve aard — die bestaat in het controleren van de passagiers — na te komen en om te vermijden dat er illegale vreemdelingen naar het Rijk vervoerd worden.

Onder het toepassingsgebied van artikel 74/2 en het nieuwe artikel 74/4bis van de wet van 15 december

nationale des sanctions à l'encontre des transporteurs de personnes qui ne possèdent pas les documents d'entrée requis. Cette Convention d'application a été approuvée par la loi du 18 mars 1993 (*Moniteur Belge* du 15 octobre 1993). L'article 26.2 de cette Convention est libellé comme suit: «Les Parties contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un Etat tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis». Conformément à l'article 26.3 «les dispositions [de l'article 26,] (...) paragraphe 1 point b et (...) paragraphe 2 s'appliquent aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier».

Pour respecter ses engagements internationaux, le législateur belge doit adapter la législation en introduisant des sanctions effectives à l'encontre des transporteurs et en élargissant le champ d'application de «transporteurs» aux «transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier».

Cet avant-projet de loi a pour but d'endiguer, dans le respect des engagements internationaux, l'introduction d'immigrants illégaux dans notre pays en:

1. adaptant le système de sanctions de l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui vise les transporteurs professionnels, de la façon suivante:

- instauration d'amendes pénales plus lourdes;
- doublement du montant de ces amendes en cas de récidive;
- élargissement de la notion de transporteurs aux «transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier»;

2. complétant le système de sanctions prévu par le présent article 74/2 d'un régime d'amendes administratives immédiatement exécutoires, afin de mettre à la disposition des pouvoirs publics, outre la possibilité de poursuites pénales, un moyen effectif afin d'inciter les transporteurs à respecter leur obligation d'ordre administratif déjà existante — qui consiste dans le contrôle des passagers — et d'éviter que des étrangers illégaux soient transportés à destination du Royaume et introduits dans le pays.

L'article 74/2 et le nouvel article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 s'appliquent aux transporteurs

1980 vallen de openbare en private lucht- en zeevervoerders en de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht, met uitzondering van het grensverkeer.

De Belgische overheid heeft zich immers in het kader van artikel 26.2 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990, goedgekeurd bij wet van 18 maart 1993, ertoe verbonden om t.o.z. van deze drie categorieën van vervoerders sancties te treffen wanneer ze vreemdelingen naar het Belgisch grondgebied vervoeren zonder dat dezen in het bezit zijn van de vereiste documenten.

Het spoorwegvervoer valt er niet onder, aangezien het Verdrag inzake de uniforme regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage, goedgekeurd bij wet van 25 april 1983, de spoorweg verplicht het vervoer te verrichten onder de drie voorwaarden die het opsomt en het Verdrag geen ruimte laat voor het opleggen van bijkomende voorwaarden.

De voorgestelde wijzigingen houden rekening met de beginselen die voortvloeien uit de Internationale Verdragen inzake zeeverkeer en luchtvervoer: het Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationaal verkeer ter zee, opgemaakt te Londen op 9 april 1965 en het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 te Chicago worden gerespecteerd.

3. Situering van de regeling inzake de administratieve geldboete

3.1. *De verplichting van de vervoerders om de documenten te controleren van hun passagiers is van administratiefrechtelijke aard*

Artikel 2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen somt de documenten op welke een vreemdeling moet bezitten teneinde toegelaten te worden het Rijk binnen te komen. Hij dient in principe houder te zijn van een geldig paspoort, desgevallend voorzien van een geldig visum. Bij het naleven van deze administratieve regel dienen ook de publieke en de private vervoersmaatschappijen hun reeds bestaande verantwoordelijkheid op te nemen. Dit vloeit ondubbelzinnig voort uit artikel 26, 1, (b), van de reeds vermelde Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990. Dit artikel luidt als volgt: «de vervoerder is verplicht de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per luchtvaartuig of per schip vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het grondgebied van de Overeenkomstsluitende partijen vereiste documenten.» Overeenkomstig artikel 26.3 van deze uitvoeringsovereenkomst is «het

aériens et maritimes publics ou privés et au transporteurs publics ou privés de groupes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus, à l'exception du trafic frontalier.

L'autorité belge s'est en effet engagée, dans le cadre de l'article 26.2 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, approuvée par la loi du 18 mars 1993, à infliger des sanctions à ces trois catégories de transporteurs s'ils transportent à destination de la Belgique des étrangers qui ne sont pas porteurs des documents requis.

Le transport ferroviaire n'est pas régi par cette loi, étant donné que la Convention relative aux règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages, approuvée par la loi du 25 avril 1983, oblige le transporteur par chemin de fer d'effectuer le transport aux trois conditions qu'elle énumère et ne laisse pas de marge pour imposer des conditions supplémentaires.

Les modifications proposées tiennent compte des principes découlant des Conventions internationales relatives au trafic maritime et au transport aérien: la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, faite à Londres le 9 avril 1965, et la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944 sont respectées.

3. Situation de la réglementation relative à l'amende administrative

3.1. *L'obligation des transporteurs de contrôler les documents de leurs passagers est d'ordre administratif*

L'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers énumère les documents que l'étranger doit posséder pour être admis à entrer dans le Royaume. En principe, il doit être porteur d'un passeport valable, revêtu, le cas échéant, d'un visa valable. La mise en œuvre de cette règle implique que les sociétés de transport prennent également leurs responsabilités déjà existantes en la matière. C'est ce qui résulte clairement de l'article 26, 1, (b), de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 précitée. Cet article est libellé comme suit: «le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes». Conformément à l'article 26.3 de cette convention d'application «les dispositions [de l'article 26,] (...) paragraphe 1, point b et (...) paragraphe 2

bepaalde in [artikel 26] lid 1, onder *b*, en in lid 2 (...) van toepassing op de vervoerders die internationaal vervoer van groepen van personen per autobus verrichten, met uitzondering van het grensverkeer».

In internationale context is deze verplichting niet nieuw. Artikel 13 van het Verdrag betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart, opgemaakt te Chicago op 7 december 1944 en goedgekeurd bij wet van 30 april 1947 (*Belgisch Staatsblad* van 2 december 1948) bepaalt dat «de wetten en voorschriften van een verdragsluitende Staat betreffende de toelating tot of het vertrek uit zijn grondgebied van passagiers, bemanningen of lading van luchtvaartuigen, zoals voorschriften betreffende de toelating, het in- en uitklaren, immigratie, paspoorten, douane en quarantaine, moeten door of vanwege de passagiers, bemanningen of lading bij binnenkomst in of vertrek uit of tijdens het verblijf binnen het grondgebied van de Staat worden nagekomen». De verplichting voor vervoerders om de documenten te controleren is erkend door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (I.C.A.O.). Deze organisatie heeft tot doel de ontwikkeling van de beginselen en techniek van de internationale luchtvaart en het aanmoedigen van het instellen en ontwikkelen van internationaal luchtvervoer, met het oog op het verzekeren van de volledige eerbiediging van de rechten der Verdragsluitende Staten (art. 44, *f*, van het Verdrag van Chicago).

De internationale normen en aanbevelingssystemen die ze aanneemt, maken als bijlagen deel uit van het Verdrag. Punt 3.37 van bijlage IX stelt dat «les exploitants prendront des précautions au point d'embarquement afin que les passagers soient en possession des documents prescrits par les Etats contractants aux fins du contrôle».

3.2. *Het niet-naleven van een administratieve verplichting wordt administratiefrechtelijk gesanctioneerd*

Het staat buiten discussie dat de vervoersmaatschappijen de documenten van hun passagiers moeten controleren. Deze verplichting is van administratieve aard en wordt administratiefrechtelijk beteugeld.

De administratieve geldboete beoogt in eerste instantie de vervoersmaatschappijen ertoe te brengen een bepaalde prestatie te vervullen, die bestaat in het effectief controleren van de documenten van de passagiers. Deze geldboete heeft dus in de eerste plaats een preventieve werking op het oog: het feit dat de vervoerders het risico lopen te moeten betalen voor hun nalatigheid, moet hen ertoe aanzetten de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen om te verhinderen dat er passagiers die niet over de vereiste inreisdocumenten beschikken naar België vervoerd worden.

s'appliquent aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier».

Dans le contexte international, cette obligation n'est pas nouvelle. L'article 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, faite à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947 (*Moniteur belge* du 2 décembre 1948) prévoit que «les lois et règlements d'un Etat contractant concernant l'entrée ou la sortie de son territoire des passagers, équipages ou marchandises des aéronefs, tels que les règlements relatifs à l'entrée, au congé, à l'immigration, aux passeports, à la douane et à la santé, doivent être observés à l'entrée, à la sortie ou à l'intérieur du territoire de cet Etat, par lesdits passagers ou équipages, ou en leur nom, et pour les marchandises». L'obligation pour les transporteurs de contrôler les documents est reconnue par l'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.). Cette organisation a pour buts et objectifs d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international de manière à assurer le respect intégral des droits des Etats contractants (art. 44, *f*, de la Convention de Chicago).

Les normes internationales et systèmes de recommandation qu'elle adopte sont repris dans les annexes de la Convention. Le point 3.37 de l'annexe IX dispose que «les exploitants prendront des précautions au point d'embarquement afin que les passagers soient en possession des documents prescrits par les Etats contractants aux fins du contrôle».

3.2. *L'inobservation d'une obligation administrative est sanctionnée administrativement*

Il est hors discussion que les sociétés de transport doivent contrôler les documents de leurs passagers. Il s'agit d'une obligation d'ordre administratif qui est alors réprimée par voie administrative.

L'amende administrative vise en premier lieu à amener les sociétés de transport à remplir une certaine prestation, qui consiste à contrôler effectivement les documents des passagers. Cette amende vise donc en premier lieu à atteindre un effet préventif: le fait que les transporteurs courent le risque de devoir payer pour leurs manquements, doit les inciter à prendre les précautions nécessaires pour éviter que des passagers qui ne possèdent pas les documents d'entrée requis soient transportés à destination de la Belgique.

Zij strekt er in tweede instantie toe om de schade te herstellen die de overheid lijdt door het binnenbrengen van de illegale vreemdeling. In dit opzicht kan de administratieve geldboete vergeleken worden met een forfaitaire schadevergoeding. Er wordt tevens vermeden dat er een illegale geldstroom ontstaat, voortvloeiend uit het transport van illegale vreemdelingen.

De invoer van een onmiddellijk uitvoerbare administratieve geldboete is verantwoord omdat enkel een vlugge en specifiek financiële aanpak van de vervoerders hen ertoe zal aanzetten hun verplichting om de Belgische immigratiewetgeving te respecteren, op te nemen.

De onmiddellijk uitvoerbare geldboete is het middel bij uitstek om enigszins impact te hebben op een voortdurend in beweging zijnde internationale gemeenschap en op het steeds sneller evoluerend terrein van vervoer.

In een aangelegenheid waarin de overheid geconfronteerd wordt met een aanzienlijk aantal illegale immigranten, is het niet onredelijk dergelijk passende maatregelen te treffen.

3.3. *De administratieve sanctie is ingeburgerd in de Belgische rechtsorde*

Heden ten dage wordt algemeen aangenomen dat de administratieve overheid administratieve sancties kan opleggen om de naleving van een publiekrechtelijk voorschrift af te dwingen.

Het Belgische recht kent heel wat administratieve sancties, en wel op de meest uiteenlopende gebieden zoals ambtenarentuchtraad, tuchtrecht van bepaalde beroepen (intrekking van toelagen, intrekking van vergunningen voor de uitoefening van bepaalde beroepen, ...).

Administratieve geldboetes worden geheven bij inbreuken op fiscale wetgevingen (art. 70 B.T.W.-Wetboek, art. 445 W.I.B.) en bij inbreuken op sociale wetten (art. 7 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten).

Andere voorbeelden zijn:

- artikel 65, paragraaf 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw;
- artikel 11bis van de wet van 22 januari 1945 op de economische reglementering en de prijzen;
- artikel 19 van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten.

3.4. *Situatie in het buitenland*

In het kader van de beoordeling van de aard van de verplichting van vervoerders om de documenten van

En second lieu, elle vise à réparer les préjudices subis par les autorités suite à l'introduction d'un étranger illégal. A cet égard, l'amende administrative peut être comparée avec un dédommagement forfaitaire. Il est également évité qu'un flux d'argent illégal se crée, résultant du transport d'étrangers illégaux.

L'instauration d'une amende administrative immédiatement exécutoire se justifie par le fait que seule une répression rapide et spécifiquement financière des transporteurs les incitera à respecter la législation belge en matière d'immigration.

L'amende administrative immédiatement exécutoire est le moyen par excellence pour avoir un certain impact sur la communauté internationale en évolution permanente et sur le domaine du transport qui change toujours plus rapidement.

Dans des circonstances, où l'autorité se voit confrontée à un nombre élevé d'immigrants illégaux, il n'est pas irraisonné de prendre de telles mesures appropriées.

3.3. *La sanction administrative s'est intégrée dans l'ordre juridique interne*

A l'heure actuelle, il est généralement admis que les autorités administratives peuvent infliger des sanctions administratives pour faire respecter une règle de droit public.

Le droit belge connaît toute une série de sanctions administratives dans des domaines les plus divergents, tels que le conseil de discipline de l'administration, le régime disciplinaire de certaines professions (le retrait de certaines allocations, le retrait d'autorisations d'exercer certaines professions, ...).

Les amendes administratives sont infligées en cas d'infractions aux législations fiscales (art. 70 Code de la T.V.A., art. 445 C.I.R.) et en cas d'infractions aux lois sociales (art. 7 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales).

D'autres exemples sont:

- l'article 65, paragraphe 3, de la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;
- l'article 11bis de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix;
- l'article 19 de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage.

3.4. *Situation à l'étranger*

Lors de l'appréciation de la nature de l'obligation des transporteurs de contrôler les documents de leurs

hun passagiers te controleren en de aard van de sanctie bij niet-naleving van die verplichting, is het van belang te weten dat steeds meer landen overgaan tot het invoeren van een stelsel van administratieve boetes.

De mogelijkheid voor de administratie om een administratieve boete op te leggen t.a.v. vervoerders van personen die niet over de vereiste inreisdocumenten beschikken, bestaat op dit ogenblik al in Duitsland (Binnenlandse Zaken), Italië (prefect), Frankrijk (Binnenlandse Zaken), Portugal (Staatssecretariaat voor vreemdelingen), en het Verenigd Koninkrijk (Immigratiedienst).

Al deze landen zijn het erover eens dat van de administratieve geldboete een afschrikwekkend effect uitgaat en dat het aantal illegale immigranten dat naar hun land vervoerd wordt, afgenomen is.

Op dit ogenblik stelt men vast dat vervoersmaatschappijen meestal strenge controlemaatregelen nemen bij de inscheping van passagiers voor het vertrek naar een bepaald land dat zware boetes oplegt, terwijl maatschappijen minder maatregelen nemen wanneer zij naar België hun vervoer organiseren.

3.5. De administratieve verplichting en administratieve sanctie dienen duidelijk onderscheiden te worden van de verplichting die strafrechtelijk gesanctioneerd wordt

Het onderscheid tussen de administratieve geldboete en de strafrechtelijke geldboete situeert zich op tweeërlei gebied, namelijk op het vlak van het toepassingsgebied en op het vlak van de strafmaat.

— De administratieve geldboete wordt in principe opgelegd bij elke vaststelling dat er een vreemdeling het Rijk wordt binnengebracht die niet over de in artikel 2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorziene documenten beschikt. De vervoersmaatschappijen hebben hun administratieve verplichting die bestaat in het controleren van de documenten, niet nageleefd en worden dan ook door de administratie gesanctioneerd. De boete bedraagt 150 000 frank per vreemdeling die niet over de vereiste documenten beschikt.

— De strafrechtelijke geldboete beoogt het sanctioneren van grove nalatigheid van de vervoersmaatschappijen inzake de controle van documenten van de passagiers, wat afgeleid wordt uit het feit dat vijf passagiers die niet over de vereiste inreisdocumenten beschikken op één en dezelfde reis naar het Rijk worden vervoerd of het land binnengebracht worden. De overheid dient in dit kader dus aan te tonen dat een bepaald minimum aantal personen België binnengebracht werd en dat de vervoerders niet de nodige

passagers en de la nature de la sanction infligée en cas d'inobservation de cette obligation, il importe de savoir que de plus en plus de pays procèdent à l'instauration d'un régime d'amendes administratives.

La possibilité pour l'administration d'infliger une amende administrative aux transporteurs de personnes ne possédant pas les documents requis existe en ce moment déjà en Allemagne (l'Intérieur), en Italie (préfet), en France (l'Intérieur), au Portugal (Secrétariat d'Etat des Etrangers), et le Royaume-Uni (Service à l'immigration).

Tous ces pays sont d'accord que l'amende administrative a un effet dissuasif et que le nombre d'immigrants illégaux transportés à destination de leur pays a diminué.

En ce moment, on constate que les sociétés de transport prennent en général des mesures de contrôle sévères au point de l'embarquement de passagers avant le départ à destination d'un pays qui impose des sanctions lourdes, alors que les sociétés prennent à peine des mesures lorsqu'elles organisent des transports à destination de la Belgique.

3.5. Il faut faire une distinction nette entre d'une part l'obligation administrative et la sanction administrative et d'autre part l'obligation qui est sanctionnée pénalement

La distinction entre l'amende administrative et l'amende pénale se situe sur deux plans, c.à.d. sur le plan du champ d'application et sur le plan du degré de la peine.

— L'amende administrative est en principe infligée chaque fois qu'on constate qu'un étranger est amené dans le Royaume sans qu'il possède les documents prévus par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980. Les sociétés de transport n'ont pas observé leur obligation administrative qui consiste à contrôler les documents et sont alors sanctionnées par l'administration. L'amende s'élève à 150 000 francs pour tout étranger qui ne possède pas les documents requis.

— L'amende pénale vise à sanctionner la négligence grave des sociétés de transport en matière du contrôle des documents des passagers, laquelle résulte du fait que cinq passagers dépourvus des documents requis sont transportés à destination du Royaume ou amenés dans le pays lors d'un même voyage. A cet égard, il incombe donc aux autorités de démontrer qu'un certain nombre minimal a été amené en Belgique et que les transporteurs n'ont pas pris les précautions nécessaires ou n'ont pas donné suite à

voorzorgen genomen hebben of geen gevolg gegeven hebben aan het verzoek alle dienstige maatregelen te treffen. De boete bedraagt in het geval van de nieuwe regeling 300 000 frank per passagier die niet over de vereiste documenten beschikt.

4. Uiteenzetting van de administratieve procedure welke toepasbaar is in het kader van het opleggen van de administratieve geldboete

De bevoegde ambtenaren stellen in een proces-verbaal de binnenkomst van een illegale vreemdeling vast en bepalen het bedrag van de administratieve geldboete dat aan de verantwoordelijke vervoersmaatschappij wordt opgelegd.

De beslissing waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd, is — zoals iedere administratieve beslissing — onmiddellijk uitvoerbaar.

Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger de administratieve boete niet onmiddellijk betaalt of consigneert kan de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde beslissen tot het weerhouden van gelijk welk voertuig toebehorend aan de vervoerder. De kosten en het risico die gepaard gaan met het inhouden van het voertuig zijn voor de vervoerder.

De vervoerder kan tegen het opleggen van de administratieve boete binnen een maand beroep aantekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

Het voertuig blijft ingehouden totdat:

- * de vervoerder of diens vertegenwoordiger de administratieve geldboete betaalt;

- * de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete in consignatie geeft bij de Deposito- en Consignatiekas (in afwachting van de uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg);

- * de rechtbank van eerste aanleg uitspraak gedaan heeft over het beroep dat door de vervoerder wordt ingesteld tegen de beslissing waarin de administratieve boete wordt opgelegd;

- * de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde de toelating geeft om het voertuig vrij te geven voor vertrek.

Indien de rechtbank van eerste aanleg het beroep van de vervoerder ontvankelijk en gegrond verklaart, wordt de betaalde of in consignatie gegeven som teruggegeven of wordt het ingehouden voertuig vrijgegeven.

De som van de administratieve geldboete wordt teruggegeven indien de minister die de toegang tot het

l'invitation de prendre toutes les mesures utiles. Dans le nouveau régime, l'amende s'élève à 300 000 francs pour tout passager dépourvu des documents requis.

4. Exposé de la procédure administrative applicable dans le cadre de l'imposition d'une amende administrative

Les fonctionnaires compétents constatent par procès-verbal l'entrée d'un étranger illégal et fixent le montant de l'amende administrative infligée à la société de transport responsable.

La décision par laquelle est infligée l'amende administrative est — comme toute décision administrative — immédiatement exécutoire.

Si le transporteur ou son représentant ne paye pas ou ne consigne pas immédiatement l'amende administrative, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué, peut décider la retenue de n'importe quel moyen de transport appartenant au transporteur. Les frais et le risque liés à cette retenue sont à charge du transporteur.

Le transporteur peut introduire dans le mois un recours contre l'imposition de l'amende administrative auprès du tribunal de première instance.

Le véhicule reste retenu jusqu'au moment où:

- * le transporteur ou son représentant paye l'amende administrative;

- * le transporteur ou son représentant consigne la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations (dans l'attente du jugement du tribunal de première instance);

- * le tribunal de première instance a statué sur le recours introduit par le transporteur contre la décision par laquelle l'amende administrative est infligée;

- * le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué, donne l'autorisation de débloquer le véhicule de sorte qu'il puisse repartir.

Si le tribunal de première instance déclare le recours du transporteur recevable et fondé, la somme payée ou consignée est restituée ou le moyen de transport retenu est débloqué.

Le montant de l'amende administrative est restitué lorsque le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour,

grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde aan de vreemdeling die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene documenten, en die aan de grens gevraagd heeft als vluchteling erkend te worden, de toelating geeft om 's lands grondgebied te betreden.

De som van de administratieve geldboete wordt eveneens teruggegeven indien de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen conform artikel 63/3 van deze wet beslist dat de betrokkene voorlopig wordt toegelaten tot binnenkomst in de hoedanigheid van kandidaat-vluchteling.

Indien de vervoerder in gebreke blijft de geldboete te betalen wordt de beslissing van de bevoegde ambtenaar of de in kracht van gewijsde gegane beslissing van de rechtbank van eerste aanleg doorgezonden aan de administratie van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, Registratie en Domeinen, met het oog op de invordering van het bedrag van de administratieve geldboete.

Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete heeft geconsigneerd bij de Deposito-en Consignatiekas en indien deze binnen de hierboven vermelde termijn geen beroep heeft ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg, dan komt de in consignatie gegeven som ten goede aan de Staat.

5. Opmerkingen van de Raad van State

Op 24 november 1994 verleende de Raad van State volgend advies:

— er wordt herinnerd aan de beginselen die voortvloeien uit de Internationale Verdragen inzake zeeverkeer en luchtvervoer;

— de invoering van een administratieve geldboete van 150 000 frank wordt afgewezen, omdat: een boete van 150 000 frank per vervoerde passagier, met daar bovenop de inhouding van het vervoermiddel in geval van niet-betaling, in werkelijkheid een straf invoert ten aanzien waarvan alleen de justitiële gerechten bevoegd zijn om ze uit te spreken;

— er worden opmerkingen gemaakt m.b.t. de bepalingen van het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, opgemaakt te New York op 31 januari 1967.

De Regering kan op de argumentatie van het advies van de Raad van State een duidelijk antwoord naar voren brengen.

— Het huidig ontwerp houdt rekening met de principes die voortvloeien uit ten eerste het Verdrag

l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, autorise l'étranger, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 et qui, à la frontière, a demandé à être reconnu comme réfugié, à entrer sur le territoire du pays.

Le montant de l'amende administrative est également restitué lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide, conformément à l'article 63/3 de la présente loi, que l'intéressé est provisoirement autorisé à entrer dans le Royaume en qualité de candidat-réfugié.

Si le transporteur reste en défaut de payer l'amende, la décision du fonctionnaire compétent ou la décision du tribunal de première instance coulée en force de chose jugée est notifiée à l'administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative.

Si le transporteur ou son représentant a consigné la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts ou consignations et que celui-ci n'a pas introduit de recours auprès du tribunal de première instance dans le délai susmentionné, la somme consignée est dévolue à l'Etat.

5. Observations formulées par le Conseil d'Etat

Le 24 novembre 1994, le Conseil d'Etat a émis l'avis suivant:

— l'attention est attirée sur « Les principes découlant des Conventions internationales en matière de transport maritime et de transport aérien »;

— l'introduction d'une amende administrative de 150 000 francs est rejetée parce que: « Une amende de 150 000 francs par passager transporté, assortie de la retenue du moyen de transport en cas de non-paiement, telle qu'elle est prévue par l'article en projet, institue en réalité une peine que les juridictions de l'ordre judiciaire ont seules le pouvoir de prononcer »;

— des observations sont formulées relatives aux dispositions de la Convention internationale relative au Statut des Réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et au Protocole relative au statut des réfugiés, fait à New York, le 31 janvier 1967.

Le Gouvernement peut avancer une réponse claire à l'argumentation de l'avis du Conseil d'Etat.

— L'avant-projet actuel tient compte des principes découlant, primo, de la Convention relative aux

inzake de uniforme regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage, goedgekeurd bij de wet van 25 april 1983, ten tweede het Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationaal verkeer ter zee, opgesteld te Londen op 9 april 1965, en ten derde het Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart, ondertekend op 7 december 1944 te Chicago.

— Met betrekking tot de invoering van een systeem van administratieve geldboetes houdt de Raad van State te weinig rekening met de volgende elementen:

a) het specifiek karakter van de verplichting en de bedoeling van de maatregel om administratieve geldboetes op te leggen en het vervoermiddel in te houden;

b) de evolutie op dit terrein, zowel op nationaal als internationaal vlak.

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt dat « geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ». Artikel 144 van de Grondwet bepaalt dat « geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken ». Deze bepalingen verbieden de administratieve overheid niet om administratieve geldboetes op te leggen.

De verplichting van vervoerders om de documenten van hun passagiers te controleren, die in internationaal en nationaal bindende teksten is neergelegd, is van administratiefrechtelijke aard (zie memorie van toelichting). De sancties bij niet-naleving van deze verplichting, die bestaan in het opleggen van een geldboete en eventueel het inhouden van het voertuig, zijn eveneens van administratiefrechtelijke aard en hebben in de eerste plaats een preventieve werking op het oog: de vervoerders ertoe aanzetten de documenten van hun passagiers te controleren.

Die preventieve werking blijkt tevens uit de grootte van het bedrag en het feit dat dit bedrag per illegale immigrant moet worden betaald. Opdat de boete een effectieve waarschuwingfunctie kan hebben, t.a.v. een maatschappij, die niet een particulier is, moet het bedrag voldoende hoog liggen. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk wordt een administratieve geldboete geheven van 2 000 pond per illegale immigrant, in Duitsland 20 000 DM. Voor een vervoermaatschappij is de betaling van een bedrag van 150 000 frank evenwel niet van die aard dat hiermee het bestaan van de firma in het gevaar wordt gebracht. De betaling van dit bedrag zal in het algemeen voor een bona fide firma te beschouwen zijn als een waarschuwing, als een knipperlicht om na te gaan of er geen bijkomende maatregelen moeten worden genomen.

Maar wanneer de vervoermaatschappij regelmatig veel illegale immigranten binnenbrengt, riskeert die maatschappij wel hoge boetes. Ook in die omstandigheden kan een administratieve geldboete (eventueel

regels uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages, approuvée par la loi du 25 avril 1983, secundo, de la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, faite à Londres le 9 avril 1965, et, tertio, de la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944.

— Pour ce qui concerne l'introduction du système des amendes administratives, le Conseil d'Etat tient trop peu compte des éléments suivants:

a) le caractère spécifique de l'obligation et le but de la mesure introduisant les amendes administratives et prévoyant la retenue du moyen de transport;

b) l'évolution sur ce terrain, tant au niveau national qu'international.

L'article 14 de la Constitution dispose que « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». L'article 144 de la Constitution prévoit que « les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ». Ces dispositions n'interdisent pas aux autorités administratives d'infliger des amendes administratives.

L'obligation des transporteurs de contrôler les documents de leurs passagers, consacrée dans des textes contraignants tant au niveau international que national, est d'ordre administratif (voir exposé des motifs). Les sanctions attachées à la non-observation de cette obligation, consistant dans l'imposition d'une amende administrative et (éventuellement) la retenue d'un moyen de transport, sont également d'ordre administratif et visent en premier lieu à atteindre un effet préventif: inciter les transporteurs à contrôler les documents de leurs passagers.

Qu'elles poursuivent un effet préventif, apparaît également du montant élevé et du fait que ce montant doit être payé pour tout immigrant illégal. Pour que le montant puisse remplir une fonction d'avertissement effective à l'égard d'une société qui n'est pas une personne privée, le montant doit être suffisamment élevé. Pour comparaison: au Royaume-Uni, une amende administrative d'un montant de 2 000 livres est infligée par immigrant illégal, en Allemagne une amende de 20 000 DM. Pour une société de transport, le paiement d'un montant de 150 000 francs n'est toutefois pas de nature à menacer l'existence de la firme. L'imposition de cette amende constituera en général pour les sociétés de bonne foi un avertissement, un signal de mise en garde qui incite la société à se poser la question de savoir s'il ne faut pas prendre des mesures supplémentaires.

Si la société de transport introduit régulièrement beaucoup d'immigrants illégaux, cette société risque de se voir infliger des amendes élevées. Dans ces cas aussi, l'administration peut infliger une amende

hoge) opleggen. Dit is dan te verantwoorden in het licht van de strijd tegen mensensmokkel en de bestrijding van bepaalde illegale activiteiten (zie verder de Raimondo zaak).

De wetgever heeft de laatste jaren op diverse terreinen administratieve geldboetes ingesteld. De administratieve geldboetes die al lang in het kader van de fiscale wetgeving worden geheven zijn vergelijkbaar met de administratieve geldboetes die men aan vervoerders wil opleggen: zij zijn onmiddellijk uitvoerbaar, kunnen tesamen met strafsancities worden opgelegd en betreffen een aanzienlijke som. In dit kader is het van belang te melden dat de wetgever geen rekening gehouden heeft met het advies van de Raad van State op het ontwerp van wet houdende fiscale en financiële bepalingen (Senaat, 1992-1993, n° 762/1, blz. 85 e.v.), dat de Raad van State citeert in zijn advies dat *in casu* wordt bekeken. De Raad van State was tegen de verhoging van de administratieve geldboetes in diverse fiscale wetboeken omdat het op strafsancities zou neerkomen. De wetgever heeft ondanks dit advies de voorgestelde verhogingen van de administratieve geldboetes doorgevoerd.

Die beoordeling van de wetgever wordt bevestigd in de rechtspraak, die de mogelijkheid van de administratieve overheid om geldboetes op te leggen, aanvaardt. Het Hof van Cassatie heeft in een principiële arrest van 27 september 1991 (*Notarieel en Fiscaal Maandblad* 1992.10, blz. 250 e.v.) het volgende gesteld: «overwegende dat de administratieve geldboeten bepaald bij artikel 70 van het B.T.W.-Wetboek, die neerkomen op een verhoging van de verschuldigde belasting, krachtens de uitdrukkelijke wil van de wetgever geen strafsancities zijn;... dat de bedoelde administratieve geldboeten in hoofdzaak ertoe strekken, dank zij een gepaste vergoeding, de rechten van de schatkist te vrijwaren; overwegende dat bovendien in de wetgevingen van de meeste verdragstaten administratieve sancties en verhogingen als vorenbedoeld op de niet-nakoming van fiscale verplichtingen zijn gesteld; ... overwegende dat uit het vorenstaande volgt dat de bedoelde administratieve geldboeten geen straffen zijn en dat bij het opleggen ervan geen strafvervolgingen in de zin van het verdrag wordt ingesteld».

Bij de beoordeling of de administratieve overheid een sanctie kan opleggen is één van de constitutieve elementen de evolutie op internationaal vlak, meer bepaald de evoluties die zich in de diverse Lidstaten op dat vlak voordoen.

Uit een aantal zeer belangrijke uitspraken blijkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat administratieve overheden sancties kunnen opleggen.

In een principiële arrest van 21 februari 1984 heeft het Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van de

administratieve, eventueel eveneens. Cela est justifié dans le cadre de la lutte contre le trafic d'êtres humains et la lutte contre certaines activités illégales (voir plus loin l'affaire Raimondo).

Ces dernières années, le législateur a introduit des amendes administratives dans différents domaines. Les amendes administratives qui sont infligées depuis longtemps déjà dans le cadre de la législation fiscale, sont comparables avec les amendes administratives qu'on veut imposer aux transporteurs: elles sont immédiatement exécutoires, peuvent être infligées conjointement avec des sanctions pénales et il s'agit de montants élevés. A cet égard, il importe de signaler que le législateur n'a pas tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant des dispositions fiscales et financières (Sénat, 1992-1993, n° 762/1, p. 85 e.s.), que le Conseil d'Etat cite dans l'avis examiné *in casu*. Le Conseil d'Etat s'opposait à une augmentation des amendes administratives dans différents codes fiscaux parce qu'elles reviendraient alors à des sanctions pénales. Le législateur a opéré les augmentations proposées des amendes administratives nonobstant cet avis.

Cette appréciation du législateur est confirmée dans la jurisprudence qui permet à l'autorité administrative d'infliger des amendes administratives. La Cour de Cassation a affirmé dans un arrêt de principe du 27 septembre 1991 (*Notarieel en Fiscaal Maandblad* 1992.10, p. 250 e.s.) le suivant: «overwegende dat de administratieve geldboeten bepaald bij artikel 70 van het B.T.W.-Wetboek, die neerkomen op een verhoging van de verschuldigde belasting, krachtens de uitdrukkelijke wil van de wetgever geen strafsancities zijn;... dat de bedoelde administratieve geldboeten in hoofdzaak ertoe strekken, dank zij een gepaste vergoeding, de rechten van de schatkist te vrijwaren; overwegende dat bovendien in de wetgevingen van de meeste verdragstaten administratieve sancties en verhogingen als vorenbedoeld op de niet-nakoming van fiscale verplichtingen zijn gesteld; ... overwegende dat uit het vorenstaande volgt dat de bedoelde administratieve geldboeten geen straffen zijn en dat bij het opleggen ervan geen strafvervolgingen in de zin van het verdrag wordt ingesteld».

Dans l'appréciation de la question de savoir si l'autorité administrative peut infliger une sanction, l'évolution sur le plan international, et plus en particulier l'évolution qui se présente dans les différents Etats membres constitue un élément essentiel.

Il apparaît d'un certain nombre de jugements très importants, que la Cour européenne des droits de l'homme admet que les autorités administratives peuvent infliger des sanctions.

Dans un arrêt de principe du 21 février 1984, la Cour des droits de l'homme a affirmé dans le cadre de

toepassing van artikel 6 E.V.R.M. gesteld dat: (...) de aard van het misdrijf en de aard zowel als de zwaarte van de straf waarmee de normovertreder wordt bedreigd worden onderzocht in het licht van het voorwerp en het doel van artikel 6 E.V.R.M. in de gewone betekenis van zijn termen en in het licht van het recht van de verdragssluitende staten.» « Een staat kan goede redenen hebben om zijn rechtbanken te ontlasten en de vervolging en de bestraffing toe te vertrouwen aan administratieve overheden voor zover de belanghebbende elke aldus opgelegde sanctie kan aanhangig maken bij een rechtelijke instantie die de waarborgen biedt van artikel 6 E.V.R.M. » De nieuwe voorgestelde regeling voldoet aan die voorwaarden.

Dat de evolutie in de andere Lidstaten pleit voor de invoering van de nieuwe regeling is overduidelijk. In het kader van het bestrijden van het fenomeen van de illegale immigratie is door de wetgever in de ons omringende landen aan de administratieve overheid de mogelijkheid gegeven om administratieve geldboetes op te leggen t.a.v. vervoerders van personen die niet over de vereiste documenten beschikken. Het betreft hier meer bepaald Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. In Luxemburg zijn de plannen voor de invoering ervan al in een ver gevorderd stadium.

De invoering van de administratieve geldboete is mede bedoeld om te verhinderen dat vervoersmaatschappijen grof geld puren uit het transport van illegale vreemdelingen. Dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de administratieve overheid toelaat om verregaande maatregelen te nemen in het kader van de bestrijding van de aangroei van winsten uit illegale activiteiten blijkt uit de Raimondo Zaak (arrest van 22 februari 1994, Publ. E.H.R.M., Serie A, 284/1) waarin het Hof de grenzen aangaf waarbinnen voorlopig beslag van de goederen van een persoon geoorloofd is: « (...) la confiscation (...) servait un but d'intérêt général: empêcher que l'usage des biens concernés ne procurât au requérant, ou à l'association de malfaiteurs à laquelle on le soupçonnait d'appartenir, des bénéfices au détriment de la collectivité. »

De Raad van State laat uitschijnen dat hij reeds in 1986 in een advies i.v.m. een voorontwerp van wet dat de bedoeling had om de administratieve geldboete ten laste van vervoermaatschappijen in te voeren tevens opmerkingen had geformuleerd i.v.m. de toepassing van het Verdrag van Genève en het Protocol van New York. Maar dit advies werd gegeven bij een ander artikel dan dit betreffende de administratieve geldboete ten laste van vervoermaatschappijen. Die opmerkingen werden namelijk geformuleerd bij een artikel dat artikel 52 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen heeft gewijzigd.

l'application de l'article 6 C.E.D.H. que: (...) il y a lieu d'examiner (...) eu égard à l'objet et au but de l'article 6, au sens ordinaire de ses termes et au droit des Etats contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de gravité de la sanction que risquait de subir l'intéressé.» « (...) un Etat contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de (...) poursuivre et de (...) réprimer «des infractions» (...) pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6. » La nouvelle réglementation rencontre ces conditions.

Il est plus que clair que l'évolution dans les autres Etats membres plaide en faveur de l'introduction d'une nouvelle réglementation. Dans le cadre de la lutte contre le phénomène de l'immigration illégale, dans nos pays voisins, le législateur a permis aux autorités administratives d'infliger des amendes administratives aux transporteurs de personnes qui ne sont pas en possession des documents requis. Il s'agit notamment de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Portugal et du Royaume-Uni. Au Luxembourg, les projets visant à introduire cette faculté se trouvent déjà dans une phase bien avancée.

Par l'instauration de l'amende administrative, on vise également à éviter que les sociétés de transport gagnent gros des transports d'étrangers illégaux. Il ressort de l'affaire Raimondo (arrêt du 22 février 1994, Publ. Cour. eur. D.H., Série A, 284/1) que la Cour européenne des droits de l'homme permet à l'autorité administrative de prendre des mesures radicales dans le cadre de la lutte contre l'accroissement des bénéfices des activités illégales. Dans cet arrêt, la Cour indiquait les limites dans lesquelles la confiscation provisoire des biens d'une personne est autorisée: « (...) la confiscation (...) servait un but d'intérêt général: empêcher que l'usage des biens concernés ne procurât au requérant, ou à l'association de malfaiteurs à laquelle on le soupçonnait d'appartenir, des bénéfices au détriment de la collectivité. »

Le Conseil d'Etat laisse entendre qu'il avait déjà formulé des observations relatives à l'application de la Convention de Genève et du Protocole de New York dans un avis rendu en 1986 sur un avant-projet de loi visant à introduire l'amende administrative à charge des sociétés de transport. Cet avis concernait toutefois un autre article que celui sur l'amende administrative à charge des sociétés de transport. En effet, ces observations ont été formulées relativement à un article modifiant l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

In het eerste gedeelte van het advies geeft de Raad van State een kort overzicht van enkele essentiële principes i.v.m. het asielrecht:

* conform het internationaal recht is een Staat niet verplicht om het statuut van vluchteling of asiel te verlenen. Door de ondertekening van het Verdrag van Genève en het Protocol van New York verbindt een Staat zich er alleen toe om een vluchteling niet terug te zenden naar het land van herkomst waar hij wordt vervolgd (de toepassing van het zogenaamd *non-refoulement principe*);

* dit principe van *non-refoulement* is ook toepasbaar op de persoon die een staat op onregelmatige wijze is binnengekomen (artikel 33 van het Verdrag). Bovendien zal een Staat geen strafsancie op grond van onregelmatige binnenkomst of verblijf toepassen op vluchtelingen (artikel 31 van het Verdrag).

De effectieve toepassing van die principes is afhankelijk van de mogelijkheid tot toegang tot de asielprocedure. Vandaar dan ook dat de Belgische wet voorziet in een toegang tot de asielprocedure, waarbij er in principe geen onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die illegaal en degenen die legaal in het land zijn binnengekomen of binnenkomen.

Essentieel hierbij is dat die principes alleen toepasbaar zijn op degenen die het land (België) zijn binnengekomen of binnenkomen. Zij zijn dus niet van toepassing op personen die in het buitenland verblijven en die wensen naar België te komen. Want zouden het Verdrag van Genève en het Protocol van New York ook op die personen van toepassing zijn, dan zou een vluchteling vanuit het buitenland een recht op asiel in België kunnen eisen. En dit recht bestaat niet, conform internationaal recht noch Belgisch recht.

De Raad van State besluit dat de voorgestelde regeling op indirecte maar zekere wijze de toegang tot de asielprocedure voor een aantal personen bemoeilijkt, zonder hierbij uitdrukkelijk te stellen dat hiermee die regeling in strijd is met het Verdrag van Genève of het Protocol van New York.

Wat de Raad van State beweert in de twee laatste alinea's van punt B van zijn advies komt erop neer dat de toegang tot de asielprocedure tevens zou moeten worden gevrijwaard voor personen die naar België wensen te komen, terwijl die nog in het buitenland verblijven en dat het principe van *non-refoulement* ook geldt voor personen die nog niet in België zijn toegekomen of die nog in hun land van herkomst verblijven. Dat het Verdrag van Genève en het Protocol van New York voor België slechts van toepassing is op degenen die in België zijn binnengekomen werd hierboven reeds aangeduid: de eerste bewering van de Raad van State vindt dan ook geen steun in het Verdrag van Genève of het Protocol van New York. Bovendien is het duidelijk dat een vervoermaatschappij niet wordt opgedragen om een persoon terug

Dans la première partie de l'avis, le Conseil rappelle brièvement quelques principes fondamentaux en matière du droit d'asile:

* conformément au droit international, l'Etat n'est pas tenu à accorder le statut de réfugié ou l'asile. La signature de la Convention de Genève et du Protocole de New York engage un Etat seulement à ne pas renvoyer un réfugié vers son pays d'origine où il est persécuté (l'application du dit principe de non-refoulement);

* ce principe de non-refoulement s'applique également aux personnes qui sont entrées dans l'Etat de manière irrégulière (article 33 de la Convention). En outre, un Etat n'appliquera pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés (l'article 31 de la Convention).

L'application effective de ces principes dépend de la possibilité d'accès à la procédure d'asile. C'est pourquoi la loi belge prévoit l'accès à la procédure d'asile, sans faire en principe une distinction entre ceux qui sont entrés de façon illégale dans le pays et ceux qui y sont entrés légalement.

A cet égard, il est essentiel que ces principes ne s'appliquent qu'à ceux qui sont entrés ou qui entrent dans le pays (la Belgique). Ils ne s'appliquent donc pas aux personnes séjournant à l'étranger et désireux de venir en Belgique. En effet, si la Convention de Genève et le Protocole de New York étaient d'application également à ces personnes-là, un réfugié pourrait exiger le droit à l'asile en Belgique depuis l'étranger. Ce droit alors n'existe pas, pas en droit international ni en droit belge.

Le Conseil d'Etat conclut que la réglementation proposée rend, de façon indirecte mais certaine, plus difficile l'accès à la procédure d'asile pour certaines personnes, sans affirmer toutefois de façon explicite que la réglementation est de ce fait contraire à la Convention de Genève ou au Protocole de New York.

Ce que le Conseil d'Etat affirme dans les deux derniers alinéas du point B de son avis revient à ce que l'accès à la procédure d'asile devrait également être garanti à l'égard des personnes qui veulent venir en Belgique mais qui se trouvent toujours à l'étranger et que le principe de non-refoulement s'applique également aux personnes qui ne sont pas encore arrivées en Belgique ou qui se trouvent toujours dans leur pays d'origine. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, en Belgique, la Convention de Genève et le Protocole de New York ne s'appliquent qu'à ceux qui sont entrés en Belgique: la première affirmation du Conseil d'Etat ne trouve alors pas d'appui dans la Convention de Genève ni dans le Protocole de New York. En outre, il est clair que les sociétés de transport ne sont pas chargées de refouler une personne, parce que le

te drijven, omdat teruggedrijving of verwijdering een actie naar een ander land veronderstelt; het enige wat een vervoermaatschappij wordt opgedragen is de toegang tot het vervoermiddel weigeren, zodat betrokkene verplicht is te blijven in het land waar hij reeds verblijft.

De Raad van State leest in het Verdrag van Genève en het Protocol van New York rechten die er duidelijk niet in werden vastgelegd en verruimt het toepassingsgebied van dit Verdrag zonder dat er hiervoor een grond is, waarmee eens te meer wordt aangetoond dat het Verdrag van Genève en het Protocol van New York in de eerste plaats de bescherming beogen van de vluchteling die zijn eigen land ontvlucht en asiel zoekt in het naburig land, wat nog steeds de meest voorkomende situatie is.

Dat de voorgestelde regeling niet strijdig is met het Verdrag van Genève en het Protocol van New York blijkt tevens uit de toepassing van gelijkaardige regelingen in heelwat andere landen die zich tevens hebben verbonden tot de toepassing van die verdragen.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

In artikel 1 worden de bestaande strafrechtelijke sancties verhoogd en worden de sancties verdubbeld in geval van herhaling, om maatschappijen die zwaar nalatig zijn door 5 passagiers en meer naar België te vervoeren die niet in het bezit zijn van de vereiste documenten, zwaarder te kunnen straffen.

Het toepassingsgebied van artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 dat zich momenteel beperkt tot openbare en private lucht- en zeevervoerders wordt uitgebreid tot de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht, met uitzondering van het grensverkeer. Het zijn immers deze drie categorieën die vermeld worden in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990, goedgekeurd bij wet van 18 maart 1993.

De Raad van State uitte geen opmerkingen i.v.m. artikel 1.

Artikel 2

In artikel 2 wordt aan de overheid de mogelijkheid gegeven een vervoermaatschappij een administratieve geldboete op te leggen voor elke illegale persoon die zij naar België vervoert. Onder het toepassingsgebied van het nieuw artikel 74/4bis van de wet van 15 december 1980 vallen eveneens de openbare of private lucht- en zeevervoerders en de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van

refoulement ou l'éloignement implique une action vers un autre pays; la seule tâche à laquelle est astreinte la société de transport consiste à refuser l'accès au moyen de transport, de sorte que la personne concernée soit obligée à rester dans le pays où il se trouve.

Le Conseil d'Etat lit dans la Convention de Genève et le Protocole de New York, des droits qui n'y sont manifestement pas consacrés et élargit le champ d'application de cette Convention sans qu'il n'y ait de fond à ce faire. Il en résulte une fois de plus que la Convention de Genève et le Protocole de New York visent en premier lieu à protéger le réfugié qui s'enfuit de son propre pays et demande l'asile dans un pays voisin, ce qui est toujours la situation la plus fréquente.

Il apparaît également de l'application de réglementations similaires dans bien d'autres pays qui se ont également engagés à appliquer la Convention de Genève, que la réglementation proposée n'est pas contraire à cette Convention.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

A l'article 1^{er}, les sanctions pénales existantes sont augmentées et les sanctions sont doublées en cas de récidive, afin de pouvoir sanctionner de façon plus sévère les sociétés qui sont coupables de négligence grave du fait d'avoir transporté 5 passagers au moins qui ne sont pas en possession des documents requis.

Le champ d'application de l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 qui se limite actuellement aux transporteurs aériens et maritimes publics ou privés est élargi aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus, à l'exception du trafic frontalier. En effet, ce sont ces trois catégories qui sont mentionnées dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, approuvée par la loi du 18 mars 1993.

Le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observations relatives à l'article 1^{er}.

Article 2

L'article 2 permet l'autorité d'infliger une amende administrative à une société de transport pour toute personne illégale qu'elle transporte à destination de la Belgique. Le nouvel article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 s'applique également aux transporteurs aériens et maritimes publics ou privés et aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus,

personen per autobus, autocar of minibus verricht, met uitzondering van het grensverkeer, dit conform de bepalingen van hogervermelde Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990.

De administratieve geldboete wordt onmiddellijk uitvoerbaar gesteld opdat ze een optimaal ontradend effect zou hebben.

Bij gebrek van onmiddellijke betaling of consignatie van het bedrag bij de Deposito- of Consignatiekas kan er worden overgegaan tot het inhouden van het voertuig. Deze maatregel is bedoeld om mede bij te dragen tot het ontradend effect van de administratieve geldboete.

Wanneer de asielaanvraag van een illegaal binnen-gebrachte persoon ontvankelijk verklaard wordt, wordt het bedrag van de administratieve boete teruggestort.

De vervoerders krijgen de mogelijkheid om tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, beroep in te stellen bij de rechtbank van eerste aanleg. Dit beroep heeft geen schorsende werking, zoniet zou het indienen van het beroep op zich volstaan om aan de opgelegde maatregelen te ontkomen.

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

*De minister van Binnenlandse Zaken
en Ambtenarenzaken,*

Johan VANDE LANOTTE.

à l'exception du trafic frontalier, conformément aux dispositions de la Convention d'application de l'Accord de Schengen susmentionnée du 19 juin 1990.

L'amende administrative est déclarée immédiatement exécutoire pour qu'elle puisse avoir un effet dissuasif optimal.

A défaut de paiement immédiat ou de consignation du montant à la Caisse des dépôts et consignations, il peut être procédé à la retenue du moyen de transport. Le but de cette mesure est de renforcer l'effet dissuasif de l'amende administrative.

Si la demande d'asile d'une personne introduite de façon illégale est déclarée recevable, le montant de l'amende administrative est remboursé.

Aux transporteurs est ouvert un recours auprès du tribunal de première instance contre la décision par laquelle une amende administrative leur est infligée. Ce recours n'a pas d'effet suspensif, sinon l'introduction d'un recours en soi suffirait pour échapper aux mesures imposées.

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

*Le ministre de l'Intérieur
et de la Fonction publique,*

Johan VANDE LANOTTE.

ONTWERP VAN WET

ALBERT II,

Koning der Belgen,

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

Op de voordracht van Onze minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

Onze minister van Binnenlandse Zaken is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

In artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij de wet van 15 juli 1987, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. in paragraaf 1, eerste lid, worden de woorden « met een geldboete van 1 000 frank » vervangen door de woorden « met een geldboete van 3 000 frank »;

2. in paragraaf 1, eerste lid, wordt een punt 5^o toegevoegd, luidend als volgt:

« de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — die, ter gelegenheid van een zelfde reis, ten minste 5 passagiers die niet in het bezit zijn van de in artikel 2 voorziene stukken, naar België vervoert, zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken »;

3. in paragraaf 1, eerste lid wordt een punt 6^o toegevoegd, luidend als volgt:

« de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — die, ter gelegenheid van eenzelfde reis naar een derde land, ten minste 5 passagiers naar België vervoert die geen houder zijn van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn, zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken »;

PROJET DE LOI

ALBERT II,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Notre ministre de l'Intérieur est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit:

Article 1^{er}

L'article 74/2 de la loi du 15 décembre sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 juillet 1987, est modifié comme suit:

1. au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « d'une amende de 1 000 francs » sont remplacés par les mots « d'une amende de 3 000 francs »;

2. au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, un point 5^o est inséré, libellé comme suit:

« le transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — qui, à l'occasion d'un même voyage, transporte à destination de la Belgique 5 passagers au moins, qui ne sont pas en possession des documents prévus par l'article 2, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents »;

3. au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, un point 6^o est inséré, libellé comme suit:

« le transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — qui, à l'occasion d'un même voyage vers un pays tiers, transporte à destination de la Belgique 5 passagers au moins, qui ne sont pas porteurs des documents requis pour entrer dans ce pays tiers, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents »;

4. een paragraaf 3 wordt toegevoegd, luidend als volgt:

« Indien binnen een jaar, te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal, een nieuwe overtreding wordt vastgesteld, wordt het in paragraaf 1, eerste lid vermelde bedrag verdubbeld. »

Art. 2

Een artikel 74/4bis wordt ingevoegd luidend als volgt:

« Artikel 74/4bis. — § 1. De minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde kan een administratieve geldboete van 150 000 frank opleggen aan:

1° de openbare of private luchtvervoerder voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven stukken;

2° de openbare of private zeevervoerder voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven stukken;

3° de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorgeschreven stukken;

4° de openbare of private luchtvervoerder voor elke passagier die hij naar België brengt ter gelegenheid van een reis naar een derde land en die geen houder is van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn;

5° de openbare of private zeevervoerder voor elke passagier die hij naar België brengt ter gelegenheid van een reis naar een derde land en die geen houder is van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn;

6° de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — voor elke passagier die hij naar België vervoert ter gelegenheid van een reis naar een derde land en die geen houder is van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn.

De minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde bepaalt in het proces-verbaal waarbij een inbreuk wordt vastgesteld het bedrag van de administratieve geldboete.

4. un paragraphe 3 est ajouté, libellé comme suit:

« En cas où, dans le délai d'un an à compter de la date du procès-verbal, une nouvelle infraction est constatée, le montant prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est doublé. »

Art. 2

Un article 74/4bis est inséré, libellé comme suit:

« Article 74/4bis. — § 1^{er}. Le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences ou son délégué peut infliger une amende administrative de 150 000 francs au:

1° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

2° transporteur maritime public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

3° transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

4° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers;

5° transporteur maritime public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers;

6° transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers.

Le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, fixe le montant de l'amende administrative dans le procès-verbal par lequel l'infraction est constatée.

De beslissing waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd is onmiddellijk uitvoerbaar, niettegenstaande hoger beroep.

De rechtspersoon is burgerlijk aansprakelijk voor het betalen van de administratieve geldboete die aan haar bestuurders, leden van het leidinggevend en uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.

§ 2. Het bedrag van de administratieve geldboete wordt teruggegeven, indien de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde aan de vreemdeling die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene documenten, en die aan de grens gevraagd heeft als vluchteling erkend te worden, de toelating geeft om 's lands grondgebied te betreden.

Het bedrag van de administratieve geldboete wordt eveneens teruggegeven indien de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen conform artikel 63/3 van deze wet beslist dat de betrokkene wordt toegelaten tot binnenkomst in de hoedanigheid van kandidaat-vluchteling.

§ 3. Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger in gebreke blijft de administratieve geldboete onmiddellijk te betalen of te consigneren kan de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde beslissen tot inhouding van gelijk welk vervoermiddel toebehorend aan dezelfde vervoerder.

De kosten en de risico's die gepaard gaan met het inhouden van het vervoermiddel vallen ten laste van de vervoerder.

§ 4. Het vervoermiddel blijft ingehouden totdat:

1^o de vervoerder of diens vertegenwoordiger de administratieve boete betaalt;

2^o de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete consigneert bij de Deposito- en Consignatiekas;

3^o de rechtbank van eerste aanleg beslist dat de administratieve geldboete niet verschuldigd is;

4^o de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde de toestemming geeft om het vervoermiddel vrij te geven voor vertrek.

§ 5. De vervoerder die de beslissing van de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde, betwist,

La décision par laquelle une amende administrative est infligée est immédiatement exécutoire, nonobstant tout recours.

La personne morale est civilement responsable du paiement de l'amende administrative infligée à ses administrateurs, ses membres du personnel dirigeant et exécutif, ses préposés ou mandataires.

§ 2. Le montant de l'amende administrative est restituée, lorsque le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, autorise l'étranger, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 et qui a demandé à la frontière d'être reconnu comme réfugié, à entrer sur le territoire du pays.

Le montant de l'amende administrative est également restitué lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide, conformément à l'article 63/3 de la présente loi, que l'intéressé est provisoirement autorisé à entrer dans le Royaume en qualité de candidat-réfugié.

§ 3. Si le transporteur ou son représentant reste en défaut de payer ou de consigner immédiatement l'amende administrative, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, peut décider la retenue de n'importe quel moyen de transport appartenant au même transporteur.

Les frais et risques entraînés par la retenue du moyen de transport sont à charge du transporteur.

§ 4. Le moyen de transport reste retenu jusqu'au moment où:

1^o le transporteur ou son représentant paye l'amende administrative;

2^o le transporteur ou son représentant consigne la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations;

3^o le tribunal de première instance décide que l'amende administrative n'est pas due;

4^o le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, donne l'autorisation de débloquent le moyen de transport de sorte qu'il puisse repartir.

§ 5. Le transporteur qui conteste la décision du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou de son délégué, forme appel, à peine

tekent op straffe van verval binnen een termijn van een maand vanaf de kennisgeving van de beslissing, bij wege van een verzoekschrift beroep aan bij de rechtbank van eerste aanleg.

Indien de rechtbank van eerste aanleg het beroep van de vervoerder ontvankelijk en gegrond verklaart, wordt de betaalde of in consignatie gegeven som teruggegeven of wordt het ingehouden vervoermiddel vrijgegeven voor vertrek.

De bepaling van het eerste lid wordt vermeld in de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd.

§ 6. Indien de vervoerder in gebreke blijft de geldboete te betalen wordt de beslissing van de bevoegde ambtenaar of de in kracht van gewijsde gegane beslissing van de rechtbank van eerste aanleg doorgezonden aan de administratie van Belasting over de Toegevoegde Waarde, Registratie en Domeinen, met het oog op de invordering van het bedrag van de administratieve geldboete.

§ 7. Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete heeft geconsigneerd bij de Deposito- en Consignatiekas en indien deze binnen de hierboven vermelde termijn geen beroep heeft ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg, dan komt de in consignatie gegeven som ten goede aan de Staat.

Gegeven te Brussel, 19 december 1994.

ALBERT

Van Koningswege:

*De minister van Binnenlandse Zaken
en Ambtenarenzaken,*

Johan VANDE LANOTTE

de déchéance, dans un délai de deux mois de la notification de la décision devant le tribunal de première instance par voie de requête.

Si le tribunal de première instance déclare recevable et fondé le recours du transporteur, la somme payée ou consignée est restituée ou le moyen de transport retenu est débloqué de sorte qu'il puisse repartir.

La disposition de la première alinéa est mentionnée dans la décision par laquelle une amende administrative est infligée.

§ 6. Si le transporteur reste en défaut de payer l'amende, la décision du fonctionnaire compétent ou la décision coulée en force de chose jugée du tribunal de première instance est notifiée à l'administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative.

§ 7. Si le transporteur ou son représentant a consigné la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts ou consignations et que celui-ci n'a pas introduit de recours auprès du tribunal de première instance dans le délai susmentionné, la somme consignée est dévolue à l'Etat.

Donné à Bruxelles, le 19 décembre 1994.

ALBERT

Par le Roi:

*Le ministre de l'Intérieur
et de la Fonction publique,*

Johan VANDE LANOTTE

VOORONTWERP VAN WET VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

VOORONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN HET
ARTIKEL 74/2 VAN EN TOT INVOEGING VAN EEN
NIEUW ARTIKEL 74/4BIS IN DE WET VAN 15 DECEMBER
1980 BETREFFENDE DE TOEGANG TOT HET
GRONDGEBIED, HET VERBLIJF, DE VESTIGING EN DE
VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN

Artikel 1

In artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij de wet van 15 juli 1987, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1) in paragraaf 1, eerste lid, worden de woorden « met een geldboete van 1 000 frank » vervangen door de woorden « met een geldboete van 3 000 frank »;

2) in paragraaf 1, eerste lid, wordt een punt 5° toegevoegd, luidend als volgt:

« de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — die, ter gelegenheid van een zelfde reis, ten minste 5 passagiers die niet in het bezit zijn van de in artikel 2 voorziene stukken, naar België vervoert, zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken »;

3) in paragraaf 1, eerste lid, wordt een punt 6° toegevoegd, luidend als volgt:

« de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — die, ter gelegenheid van een zelfde reis naar een derde land, ten minste 5 passagiers naar België vervoert die geen houder zijn van de stukken, die voor toegang tot dat derde land vereist zijn, zonder voorzorgen genomen te hebben om zich ervan te vergewissen of die passagiers in het bezit zijn van die stukken »;

4) een paragraaf 3 wordt toegevoegd, luidend als volgt:

« Indien binnen een jaar, te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal, een nieuwe overtreding wordt vastgesteld, wordt het in paragraaf 1, eerste lid, vermelde bedrag verdubbeld. »

Art. 2

Een artikel 74/4bis wordt ingevoegd luidend als volgt:

« Artikel 74/4bis. — § 1. Onverminderd de toepassing van artikel 74/2 kan de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde een administratieve geldboete van 150 000 frank per vervoerde passagier opleggen aan:

1° de openbare of private luchtvervoerder voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene stukken;

2° de openbare of private zeevervoerder voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene stukken;

3° de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht —

AVANT-PROJET DE LOI SOUMIS AU CONSEIL D'ETAT

AVANT-PROJET DE LOI MODIFIANT L'ARTICLE 74/2 DE
LA LOI DU 15 DECEMBRE 1980 SUR L'ACCES AU TERRI-
TOIRE, LE SEJOUR, L'ETABLISSEMENT ET L'ELOI-
GNEMENT DES ETRANGERS ET Y INSERANT UN
ARTICLE 74/4BIS NOUVEAU

Article 1^{er}

L'article 74/2 de la loi du 15 décembre sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 juillet 1987, est modifié comme suit:

1) au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « d'une amende de 1 000 francs » sont remplacés par les mots « d'une amende de 3 000 francs »;

2) au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, un point 5° est inséré, libellé comme suit:

« le transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — qui, à l'occasion d'un même voyage, transporte à destination de la Belgique 5 passagers au moins, qui ne sont pas en possession des documents prévus par l'article 2, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents »;

3) au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, un point 6° est inséré, libellé comme suit:

« le transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — qui, à l'occasion d'un même voyage vers un pays tiers, transporte à destination de la Belgique 5 passagers au moins, qui ne sont pas porteurs des documents requis pour entrer dans ce pays tiers, sans avoir pris des précautions pour s'assurer que ces passagers soient en possession de ces documents ».

4) un paragraphe 3 est ajouté, libellé comme suit:

« En cas où, dans le délai d'un an à compter de la date du procès-verbal, une nouvelle infraction est constatée, le montant prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est doublé. »

Art. 2

Un article 74/4bis est inséré, libellé comme suit:

« Article 74/4bis. — § 1^{er}. Sous réserve de l'application de l'article 74/2, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences ou son délégué peut infliger une amende administrative de 150 000 francs par passager transporté au:

1° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

2° transporteur maritime public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

3° transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus

met uitzondering van grensverkeer — voor elke passagier die hij naar België vervoert, die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene stukken;

4° de openbare of private luchtvervoerder voor elke passagier die hij naar België brengt ter gelegenheid van een reis naar een derde land en die geen houder is van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn;

5° de openbare of private zeevervoerder voor elke passagier die hij naar België brengt ter gelegenheid van een reis naar een derde land en die geen houder is van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn;

6° de openbare of private vervoerder die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verricht — met uitzondering van grensverkeer — voor elke passagier die hij naar België vervoert ter gelegenheid van een reis naar een derde land en die geen houder is van de stukken die voor toegang tot dat derde land vereist zijn.

De minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde bepaalt in het proces-verbaal waarbij een inbreuk heeft als vluchteling erkend te worden, de administratieve geldboete.

De beslissing waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd is onmiddellijk uitvoerbaar, niettegenstaande hoger beroep.

De rechtspersoon is burgerlijk aansprakelijk voor het betalen van de administratieve geldboete die aan haar bestuurders, leden van het leidinggevend en uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.

§ 2. Het bedrag van de administratieve geldboete wordt teruggegeven indien de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde aan de vreemdeling die niet in het bezit is van de in artikel 2 voorziene documenten, en die aan de grens gevraagd heeft als vluchteling erkend te worden, de toelating geeft om 's lands grondgebied te betreden.

Het bedrag van de administratieve geldboete wordt eveneens teruggegeven indien de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen conform artikel 63/3 van deze wet beslist dat de betrokkene wordt toegelaten tot binnenkomst in de hoedanigheid van kandidaat-vluchteling.

§ 3. Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger in gebreke blijft de administratieve geldboete onmiddellijk te betalen of te consigner kan de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde beslissen tot inhouding van gelijk welk vervoermiddel toebehorend aan dezelfde vervoerder.

De kosten en de risico's die gepaard gaan met het inhouden van het vervoermiddel vallen ten laste van de vervoerder.

§ 4. Het vervoermiddel blijft ingehouden totdat:

1° de vervoerder of diens vertegenwoordiger de administratieve boete betaalt;

2° de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete consigneert bij de Deposito-en Consignatiekas;

3° de rechtbank van eerste aanleg beslist dat de administratieve geldboete niet verschuldigd is;

4° de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde de toelating geeft om het vervoermiddel vrij te geven voor vertrek.

— à l'exception du trafic frontalier — pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

4° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers;

5° transporteur maritime public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers;

6° transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus — à l'exception du trafic frontalier — pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers.

Le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, fixe le montant de l'amende administrative dans le procès-verbal par lequel l'infraction est constatée.

La décision par laquelle une amende administrative est infligée est immédiatement exécutoire nonobstant tout recours.

La personne morale est civilement responsable du paiement de l'amende administrative infligée à ses administrateurs, ses membres du personnel dirigeant et exécutif, ses préposés ou mandataires.

§ 2. Le montant de l'amende administrative est restituée lorsque le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, autorise l'étranger, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 et qui a demandé à la frontière d'être reconnu comme réfugié, à entrer sur le territoire du pays.

Le montant de l'amende administrative est également restitué lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide, conformément à l'article 63/3 de la présente loi, que l'intéressé est provisoirement autorisé à entrer dans le Royaume en qualité de candidat-réfugié.

§ 3. Si le transporteur ou son représentant reste en défaut de payer ou de consigner immédiatement l'amende administrative, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, peut décider la retenue de n'importe quel moyen de transport appartenant au même transporteur.

Les frais et risques entraînés par la retenue du moyen de transport sont à charge du transporteur.

§ 4. Le moyen de transport reste retenu jusqu'au moment où:

1° le transporteur ou son représentant paye l'amende administrative;

2° le transporteur ou son représentant consigne la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations;

3° le tribunal de première instance décide que l'amende administrative n'est pas due;

4° le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, donne l'autorisation de débloquent le moyen de transport de sorte qu'il puisse repartir.

§ 5. De vervoerder die de beslissing van de minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft of diens gemachtigde, betwist, tekent op straffe van verval binnen een termijn van een maand vanaf de kennisgeving van de beslissing, bij wege van een verzoekschrift beroep aan bij de rechtbank van eerste aanleg.

Indien de rechtbank van eerste aanleg het beroep van de vervoerder ontvankelijk en gegrond verklaart, wordt de betaalde of in consignatie gegeven som teruggegeven of wordt het ingehouden vervoermiddel vrijgegeven voor vertrek.

De bepaling van het eerste lid wordt vermeld in de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd.

§ 6. Indien de vervoerder in gebreke blijft de geldboete te betalen wordt de beslissing van de bevoegde ambtenaar of de in kracht van gewijsde gegane beslissing van de rechtbank van eerste aanleg doorgezonden aan de administratie van Belasting over de Toegevoegde Waarde, Registratie en Domeinen, met het oog op de invordering van het bedrag van de administratieve geldboete.

§ 7. Indien de vervoerder of diens vertegenwoordiger de som van de administratieve geldboete heeft geconsigneerd bij de Deposito- en Consignatiekas en indien deze binnen de de hierboven vermelde termijn geen beroep heeft ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg, dan komt de in consignatie gegeven som ten goede aan de Staat. »

§ 5. Le transporteur qui conteste la décision du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou de son délégué, forme appel, à peine de déchéance, dans un délai de deux mois de la notification de la décision devant le tribunal de première instance par voie de requête.

Si le tribunal de première instance déclare recevable et fondé le recours du transporteur, la somme payée ou consignée est restituée ou le moyen de transport retenu est débloqué de sorte qu'il puisse repartir.

La disposition du premier alinéa est mentionnée dans la décision par laquelle une amende administrative est infligée.

§ 6. Si le transporteur reste en défaut de payer l'amende, la décision du fonctionnaire compétent ou la décision coulée en force de chose jugée du tribunal de première instance est notifiée à l'administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative.

§ 7. Si le transporteur ou son représentant a consigné la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts ou consignations et que celui-ci n'a pas introduit de recours auprès du tribunal de première instance dans le délai susmentionné, la somme consignée est dévolue à l'Etat. »

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 november 1994 door de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet « tot wijziging van het artikel 74/2 van en tot invoeging van een nieuw artikel 74/4bis in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », heeft op 24 november 1994 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden.

In het onderhavige geval luidt de motivering aldus:

« De in deze artikelen voorgestelde maatregelen moeten hoogdringend kunnen worden ingevoerd om zo snel mogelijk de toestandkoming of uitbreiding van bepaalde kanalen van illegale immigratie tegen te gaan of te voorkomen.

Net als de overige Westeuropese landen komt België tot de vaststelling dat het groeiend aantal maatregelen gericht op het indijken van de illegale immigratie gepaard gaat met een toename van professioneel georganiseerde netwerken van illegale immigratie, die het illegaal vervoer naar ons Rijk zelf organiseren of hierbij beroep doen op reguliere vervoersmaatschappijen.

Zo kreeg men in de tweede helft van dit jaar te maken met een bepaalde vervoerders-luchtvaartmaatschappij die elke week per vlucht tientallen personen die niet in het bezit zijn van de nodige inreisdocumenten, naar België vervoerde.

Deze trend houdt aan, aangezien de overheid niet op een snelle en efficiënte wijze de vervoerders er toe kan dwingen maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat er vreemdelingen naar het Belgische grondgebied vervoerd worden zonder dat die in het bezit zijn van de vereiste documenten.

Indien de overheid niet snel over bijkomende middelen kan beschikken, is het mogelijk dat bepaalde kanalen van illegale immigratie zich verder ontwikkelen, wat op korte tijd veel schade kan veroorzaken.

Naarmate deze netwerken de tijd krijgen om zich organisatorisch op punt te stellen, zal het voor de overheid steeds moeilijker worden om ze te bestrijden. »

*
* *

De ontworpen wet heeft een drievoudig doel.

Ten eerste strekt ze ertoe de beteugeling van de strafbare feiten die reeds omschreven zijn in artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, te versterken door het bedrag van de geldboeten op te trekken en door het bedrag van die geldboeten te verdubbelen in geval van recidive binnen het jaar te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal [artikel 1, 1) en 4)].

Ten tweede bepaalt ze twee nieuwe strafbare feiten ten aanzien van de openbare of private vervoerders die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verrichten [artikel 1, 2) en 3)].

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 22 novembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi « modifiant l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et y insérant un article 74/4bis nouveau », a donné le 24 novembre 1994 l'avis suivant:

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, la demande d'avis est motivée:

« De in deze artikelen voorgestelde maatregelen moeten hoogdringend kunnen worden ingevoerd om zo snel mogelijk de toestandkoming of uitbreiding van bepaalde kanalen van illegale immigratie tegen te gaan of te voorkomen.

Net als de overige Westeuropese landen komt België tot de vaststelling dat het groeiend aantal maatregelen gericht op het indijken van de illegale immigratie gepaard gaat met een toename van professioneel georganiseerde netwerken van illegale immigratie, die het illegaal vervoer naar ons Rijk zelf organiseren of hierbij beroep doen op reguliere vervoersmaatschappijen.

Zo kreeg men in de tweede helft van dit jaar te maken met een bepaalde vervoerders-luchtvaartmaatschappij die elke week per vlucht tientallen personen die niet in het bezit zijn van de nodige inreisdocumenten, naar België vervoerde.

Deze trend houdt aan, aangezien de overheid niet op een snelle en efficiënte wijze de vervoerders er toe kan dwingen maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat er vreemdelingen naar het Belgische grondgebied vervoerd worden zonder dat die in het bezit zijn van de vereiste documenten.

Indien de overheid niet snel over bijkomende middelen kan beschikken, is het mogelijk dat bepaalde kanalen van illegale immigratie zich verder ontwikkelen, wat op korte tijd veel schade kan veroorzaken.

Naarmate deze netwerken de tijd krijgen om zich organisatorisch op punt te stellen, zal het voor de overheid steeds moeilijker worden om ze te bestrijden. »

*
* *

La loi en projet poursuit un triple objectif.

D'une part, elle tend à renforcer la répression des infractions déjà prévues à l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en augmentant le montant des peines d'amende et en prévoyant un doublement de ces peines en cas de récidive dans l'année du procès-verbal [article 1^{er}, 1) et 4)].

D'autre part, elle établit deux infractions nouvelles qui visent les transporteurs, publics ou privés, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus [article 1^{er}, 2) et 3)].

Ten derde voert ze een ingewikkeld stelsel in van administratieve geldboeten en beslagleggingen teneinde de vervoerders ervoor te doen terugschrikken vreemdelingen die niet over de vereiste papieren beschikken in België binnen te brengen (artikel 2).

I

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies L. 17.474/9 van 3 november 1986 over het voorontwerp dat de wet van 14 juli 1987 is geworden 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, herinnerd aan de beginselen die voortvloeien uit de Internationale Verdragen inzake zeeverkeer en luchtvervoer (1).

Bij de verhoging van het bedrag van de geldboeten voor de reeds door de wet bepaalde strafbare feiten en de verdubbeling van het bedrag van die geldboeten in geval van recidive, behoeven geen nadere opmerkingen te worden gemaakt.

II.

Binnen de korte tijd die de Raad van State is toegemeten, heeft hij niet kunnen nagaan of internationale verdragen die voor België verbindend zijn of bepalingen van communautair recht er niet aan in de weg staan, al was het maar ten dele, dat de nieuwe strafbare feiten worden vastgesteld voor het openbare of private personenvervoer over de weg.

III.

Bij het ontworpen artikel 74/4bis behoren bezwaren van tweeërlei aard te worden gemaakt.

A. Wat de principes betreft, is in het voornoemde advies L. 17.474/9 reeds het volgende voorbehoud gemaakt betreffende de « administratieve geldboete » tot invoering waarvan het toen onderzochte voorontwerp strekte:

« Artikel 38 van het ontwerp omschrijft de geldboete die het beoogt in te stellen als « administratief ». Invoering van door een administratieve overheid op te leggen geldboeten kan enkel worden aanvaard wanneer die boeten de sanctie vormen van een verplichting van zuiver administratieve aard en het bedrag ervan gering is. De tegengestelde oplossing aanvaarden zou erop neerkomen dat de waarborgen die de Grondwet inzake het uitspreken van straffen heeft ingevoerd (Grondwet, artikelen 7, 8, 73 en 92), omzeild worden. De in het artikel bepaalde boete is er dan ook een van strafrechtelijke aard ».

In een advies nr. L. 22.425/2 van 18 mei 1993 over een voorontwerp van wet houdende fiscale en financiële bepalingen (2), is de Raad van State nog explicieter geweest:

« De administratieve boete die wordt uitgesproken door een ambtenaar die niet onafhankelijk optreedt, in een verhouding van hiërarchische ondergeschiktheid, buiten de strafrechtspleging om, kan uit het oogpunt van ons grondwettelijk recht alleen worden aanvaard als zij geen straf vormt.

Opdat een administratieve boete geen eigenlijk bestraffend karakter krijgt, hetgeen er de aard van zou wijzigen, is het nodig dat zij, door de beperking van het bedrag ervan, op de inkomsten of het vermogen van de overtreder geen zodanig voelbare gevol-

Enfin, elle crée un régime complexe d'amendes administratives et de saisies destiné à dissuader les transporteurs de se prêter à l'entrée en Belgique d'étrangers non porteurs des documents requis (article 2).

I

Dans son avis L. 17.474/9 donné le 3 novembre 1986 sur l'avant-projet devenu la loi du 14 juillet 1987 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, le Conseil d'Etat, section de législation, a rappelé les principes découlant des Conventions internationales en matière de transport maritime et de transport aérien (1).

L'augmentation du montant des peines d'amende attachées aux infractions déjà prévues par la loi et le doublement de ces peines en cas de récidive n'appellent pas d'observations supplémentaires.

II.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas eu le temps matériel de vérifier si des conventions internationales liant la Belgique ou des dispositions de droit communautaire ne faisaient pas, fût-ce en partie, obstacle à l'établissement des infractions nouvelles liées au transport, public ou privé, de personnes par route.

III.

L'article 74/4bis en projet suscite des objections de deux ordres.

A. Sur le plan des principes, l'avis L. 17.474/9 cité ci-dessus avait déjà émis les réserves suivantes à propos de l'« amende administrative » que l'avant-projet alors à l'examen tendait à instaurer:

« L'article 38 du projet donne à l'amende qu'il tend à instituer la qualification d'« administrative ». On ne peut admettre l'établissement d'amendes infligées par une autorité administrative que lorsque ces amendes constituent la sanction d'une obligation de caractère purement administratif et qu'elles sont d'un montant réduit. Admettre la solution contraire aboutirait à éluder les garanties établies par la Constitution en matière de prononciation des peines (Const., art. 7, 8, 73 et 92). Par conséquent, l'amende prévue par l'article est de nature pénale. »

Dans un avis n° L. 22.425/2 du 18 mai 1993 sur un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières (2), il a été plus explicite encore:

« L'amende administrative, prononcée par un fonctionnaire agissant sans indépendance dans les liens de sa subordination hiérarchique et hors des garanties de la procédure pénale, ne peut être admise au regard de notre droit constitutionnel que si elle ne constitue pas une peine.

Pour qu'une amende administrative n'acquière pas de caractère proprement punitif, ce qui en modifierait la nature, il faut que, par la modération de son montant, elle n'ait pas d'effets sensibles sur les revenus ou sur le patrimoine du contrevenant tels que celui-ci

(1) Gedr. St., Kamer, 1986-1987, nr. 689/1, van 1 december 1986.

(2) Senaat, 1992-1993, nr. 762/1, blz. 85 en 86.

(1) Doc. Chambre, 1986-1987, n° 689/1, du 1^{er} décembre 1986.

(2) Sénat, 1992-1993, n° 762-1, pp. 85 et 86.

gen heeft dat deze zou moeten gedogen dat eenmaal of meermaals niet wordt voldaan aan zowel zijn materiële als morele behoeften. Het beoordelen van die gevolgen vereist dat de boete wordt gerelativeerd in verhouding tot de middelen van de overtreder.

Met andere woorden, de administratieve boete moet, naar gelang van het bedrag, een soort waarschuwing, terechtwijzing blijven.

Met de vaststelling van het bedrag van een administratieve boete is een vraag van politieke opportuniteit gemoeid waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken. Wanneer de boete evenwel oploopt tot een zeer aanzienlijk bedrag, dient zij te worden beschouwd als een straf welke, krachtens artikel 92 van de Grondwet, uitsluitend door de rechtbanken kan worden uitgesproken.

Doordat het ontworpen artikel een boete van 150 000 frank per vervoerde passagier, met daar bovenop de inhouding van het vervoermiddel in geval van niet-betaling voorschrijft, voert het in werkelijkheid een straf in ten aanzien waarvan alleen de justitiële gerechten bevoegd zijn om ze uit te spreken. De omstandigheid dat volgens paragraaf 5 van artikel 74/4bis voor de vervoerder beroep openstaat bij wege van een verzoekschrift bij de rechtbank van eerste aanleg, een beroep dat in de Franse tekst overigens veelbetekenend « appel » (hoger beroep) wordt genoemd, doet niets af aan het feit dat de boete in « eerste aanleg » uitgesproken wordt bij een « beslissing » van de minister of van diens gemachtigde. Zulks kan niet worden aanvaard.

B. In het reeds aangehaalde advies van 3 november 1986 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, die toen gevraagd is van advies te dienen over een voorontwerp waarin eveneens een « administratieve geldboete » werd ingevoerd ten laste van de « openbare of private vervoerder die met bestemming België passagiers vervoert welke niet in het bezit zijn van de bij artikel 2 van de wet van 15 december 1980 ... voorziene documenten », omtrent de ter zake dienende bepalingen van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, en van het Protocol van New York van 31 januari 1967 het volgende gesteld:

« a) 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 (1) (2).

b) In verscheidene artikelen van het Verdrag, onder meer in artikel 31, duidt het woord vluchteling op degene die deze hoedanigheid vordert en wiens positie aan het eind van de aanvaardingsprocedure zal worden bepaald.

(1) Mario Bettati, « L'asile politique en question », Paris, P.U.F., 1985, blz. 95; Isi Foighel, « The legal status of the boat people », *Nordisk Tidsskrift for international ret*, 1979, blz. 148; Atle Grahl-Madsen, « Reconnaissance du statut de réfugié en Norvège », *Nordisk Tidsskrift for international ret*, 1979, blz. 169; « International Refugee Law today and tomorrow », *Archiv des Völkerrechts*, 1981-1982, 20, blz. 426; H. Helbrunner, « La Commission de recours des réfugiés », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, 1978-1979, n° 30, blz. 111; Birgitta Nylund, « Refugee recognition under the United States Refugee Act of 1980 », *Nordisk Tidsskrift for international ret*, 1984, blz. 87; F. Snyder, « Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés », *Recueil de l'Académie de droit international*, deel 114, 1965, I, blz. 369.

(2) Tijdens de bespreking van artikel 11 van het ontwerp dat de wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische nationaliteit is geworden, heeft een lid van de Commissie voor de Justitie van de Kamer het woord genomen om te vermijden dat een kandidaat-vluchteling zou worden achtergesteld bij een erkende vluchteling wat de maatschappelijke bijstand betreft, aangezien « een persoon, voor de toepassing van het Verdrag van 1951, vluchteling is zodra hij beantwoordt aan de in de definitie gegeven criteria. Deze toestand moet noodzakelijkerwijze bestaan vooraleer het statuut van vluchteling formeel aan de betrokkene wordt toegekend. De omschrijving van het statuut van vluchteling strekt er derhalve niet toe de hoedanigheid van vluchteling te verlenen; zij constateert het bestaan van die hoedanigheid » (Ciedr. St., Kamer, 756 (1983-1984), nr. 21, zitting 1983-1984, 1 maart 1984, blz. 89).

devrait supporter une ou des privations quant à la satisfaction de ses besoins, tant sur le plan matériel que moral. L'appréciation de ces effets exige une relativisation de l'amende en rapport avec les moyens du contrevenant.

En d'autres termes, l'amende administrative doit demeurer, en fonction de son montant, une espèce d'avertissement, de rappel à l'ordre.

La détermination du montant d'une amende administrative soulève une question d'opportunité politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer. Toutefois, lorsque l'amende atteint un montant très important, il y a lieu de considérer qu'elle devient une peine qui ne peut être prononcée que par les tribunaux en vertu de l'article 92 de la Constitution. »

Une amende de 150 000 francs par passager transporté, assortie de la retenue du moyen de transport en cas de non-paiement, telle qu'elle est prévue par l'article en projet, institue en réalité une peine que les juridictions de l'ordre judiciaire ont seules le pouvoir de prononcer. La circonstance que le paragraphe 5 de l'article 74/4bis ouvre au transporteur un recours par voie de requête au tribunal de première instance, recours d'ailleurs significativement qualifié d'« appel » dans le texte français, ne change rien au fait qu'en « première instance », l'amende est prononcée par « décision » du ministre ou de son délégué, ce qui ne peut être admis.

B. Dans son avis déjà cité du 3 novembre 1986, le Conseil d'Etat, section de législation, alors saisi d'un avant-projet qui instaurait, lui aussi, une « amende administrative » à charge du « transporteur public ou privé qui transporte à destination de la Belgique un passager qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 » avait analysé comme suit les dispositions pertinentes de la Convention internationale relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 et du Protocole de New York du 31 janvier 1967:

« a) La définition du réfugié est donnée dans l'article 1^{er} de la convention. Bien que la reconnaissance de la qualité de réfugié soit une prérogative 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 (1) (2).

b) Dans plusieurs des articles de la convention et notamment dans l'article 31, le mot réfugié désigne celui qui réclame cette qualité et dont la condition sera déterminée au terme de la procédure d'éligibilité.

(1) Mario Bettati, *L'asile politique en question*, Paris, P.U.F., 1985, p. 95; Isi Foighel, « The legal status of the boat people », *Nordisk Tidsskrift for international ret*, 1979, p. 148; Atle Grahl-Madsen, « Reconnaissance du statut de réfugié en Norvège », *Nordisk Tidsskrift for international ret*, 1979, p. 169; « International Refugee Law today and tomorrow », *Archiv des Völkerrechts*, 1981-1982, 20, p. 426; H. Helbrunner, « La Commission de recours des réfugiés », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, 1978-1979, n° 30, p. 111; Birgitta Nylund, « Refugee recognition under the United States Refugee Act of 1980 », *Nordisk Tidsskrift for international ret*, 1984, p. 87; F. Snyder, « Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés », *Recueil de l'Académie de droit international*, vol. 114, 1965, I, p. 369.

(2) Lors de la discussion de l'article 11 du projet devenu la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, un membre de la commission de la Justice de la Chambre intervint pour éviter que le candidat réfugié soit défavorisé par rapport au réfugié reconnu, quant à l'aide sociale, puisqu'« au sens de la Convention de 1951, une personne est un réfugié dès qu'elle satisfait aux critères énoncés dans la définition. Cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié; elle constate l'existence de cette qualité. » (Doc. parl. n° 756 (1983-1984), n° 21, session 1983-1984, 1^{er} mars 1984, p. 89.)

Artikel 31.2 is in dit verband zeer duidelijk. Er blijkt uit dat indien aan het eind van de aanvaardingprocedure de hoedanigheid van vluchteling erkend wordt, de belanghebbende Staat daarom niet verplicht is om asiel te verlenen; hij kan de vluchteling echter niet verwijderen zonder hem gelegenheid tot het vinden van een ander opvangland te hebben geboden.

Artikel 32 van het Verdrag doelt op « een regelmatig » op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat « vertoevende » vreemdeling, dit wil zeggen op de vreemdeling wiens hoedanigheid van vluchteling in die Staat is erkend, of op de vreemdeling die de hoedanigheid van vluchteling aanvraagt, terwijl zijn verblijf regelmatig is.

Artikel 33 van het Verdrag daarentegen bevat geen enkele verwijzing naar de regelmatigheid van het verblijf en evenals artikel 31 is het bijgevolg toepasselijk op de persoon die een Staat op onregelmatige wijze is binnengekomen en de hoedanigheid van vluchteling heeft aangevraagd.

Uit de zoëven gememoreerde bepalingen van het Verdrag volgt dat dit voorlopige bescherming biedt aan de vreemdeling die, hoewel hij nog niet erkend is als vluchteling, deze hoedanigheid opeist.

De effectiviteit van die bescherming en het nuttige gevolg van de artikelen 31 en 33 van het Verdrag onderstellen dat degene die zich bevindt in de situatie omschreven in artikel 1, in aanmerking komt voor de aanvaardingsprocedure die door de Verdragsluitende Staat wordt georganiseerd.

Artikel 48 van de wet van 15 december 1980 bepaalt:

« Kan als vluchteling worden erkend de vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden die te dien einde gesteld worden door de internationale overeenkomsten die België binden ».

Artikel 50 van diezelfde wet schrijft voor:

« De vreemdeling die het Rijk binnenkomt of binnengekomen is 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 of, althans binnen acht werkdagen nadat hij is binnengekomen, vluchteling verklaren ».

Het verbod om op straffe van een zware geldboete passagiers te vervoeren van wie blijkt dat zij niet in het bezit zijn van de stukken die voor hun toegang tot het Belgische grondgebied of tot het grondgebied van de derde Staat, te weten de Staat van bestemming, vereist zijn, geldt ook voor de vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève. Aldus wordt aan deze laatste indirect doch stellig de toegang tot de procedure van aanvaarding in België ontzegd wanneer zij voornemens zijn zich met één van de bedoelde vervoermiddelen naar België te begeven; de toegang tot die procedure onderstelt immers de aanwezigheid van betrokkene aan de Belgische grens of op het Belgische grondgebied, en de vervoerders genoemd in het ontworpen artikel 74/4bis, § 1, kunnen hen er alleen naartoe brengen als zij er « regelmatig » mogen binnenkomen, een vereiste dat noch door de wet, noch door het Verdrag van Genève met betrekking tot de vluchtelingen wordt gesteld.

Daarbij komt nog dat de ontworpen bepalingen eveneens indirect doch niet minder stellig tot gevolg hebben dat aan de vervoerders bevoegdheid tot terugdrijving wordt verleend die artikel 3 van de wet van 15 december 1980 toekent aan « de met de grenscontrole belaste overheden », bepaaldelijk indien de vreemdeling niet in het bezit is van de vereiste documenten.

Slotopmerking

Wanneer de Raad van State om advies wordt gevraagd op grond van artikel 84 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde

L'article 31.2 est très clair à cet égard. Il en ressort que si au terme de la procédure d'éligibilité, la qualité de réfugié est reconnue, l'Etat intéressé n'est pas, pour autant, tenu d'accorder l'asile; mais il ne peut éloigner le réfugié sans lui avoir donné l'occasion de trouver un autre pays d'accueil.

L'article 32 de la Convention vise un étranger « se trouvant régulièrement » sur le territoire d'un Etat contractant, c'est-à-dire soit l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue dans cet Etat, soit l'étranger qui demande la qualité de réfugié alors qu'il est en séjour régulier.

En revanche, l'article 33 de la Convention ne fait aucune référence à la régularité du séjour et il s'applique, par conséquent, comme l'article 31, à la personne entrée irrégulièrement dans un Etat et ayant sollicité la qualité de réfugié.

Il découle des clauses de la Convention qui viennent d'être rappelées que celle-ci accorde une protection provisoire à l'étranger qui, sans déjà bénéficier d'une reconnaissance en qualité de réfugié, revendique celle-ci.

Le caractère effectif de cette protection et l'effet utile des articles 31 et 33 de la Convention supposent que la personne placée dans la situation définie à l'article 1^{er} puisse accéder à la procédure d'éligibilité organisée par l'Etat contractant.

L'article 48 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que:

« Peut être reconnu comme réfugié l'étranger qui réunit les conditions requises à cet effet par les conventions internationales liant la Belgique. »

Selon l'article 50 de la même loi:

« L'étranger qui entre ou est entré dans le royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et qui désire obtenir le statut de réfugié doit, lors de son entrée ou du moins dans les huit jours ouvrables qui suivent celle-ci, se déclarer réfugié. »

L'interdiction, sous peine d'une lourde amende, de transporter des passagers qui se révéleront démunis des documents requis pour leur accès au territoire belge ou à celui de l'Etat tiers de destination, concernera également des réfugiés au sens de l'article 1^{er} de la Convention de Genève. Elle privera ceux-ci, de manière indirecte mais certaine, de l'accès à la procédure d'éligibilité en Belgique, lorsqu'ils envisagent de s'y rendre par l'un des moyens de transport visés; l'accès à cette procédure suppose, en effet, la présence du demandeur aux frontières ou sur le territoire belges, et les transporteurs énumérés à l'article 74/4bis, § 1^{er}, en projet ne pourront les y amener que s'ils peuvent y entrer « régulièrement », condition qui n'est nullement requise, pour les réfugiés, ni par la loi ni par la Convention de Genève.

On ajoutera que d'une manière également indirecte mais tout aussi certaine, les dispositions en projet reviennent à conférer aux transporteurs la compétence de refoulement dont l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980 confie l'exercice aux « autorités chargées du contrôle aux frontières » dans le cas notamment où l'étranger n'est pas porteur des documents requis.

Observation finale

Lorsqu'il est saisi, comme en l'espèce, sur la base de l'article 84 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat ne

wetten, zoals in dezen het geval is, beschikt hij uiteraard niet over de nodige tijd om de Regering te kunnen helpen haar bedoelingen met aanvaardbare middelen te realiseren.

Uit een oogpunt van goed taalgebruik is het ontwerp voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld schrijve men onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen in artikel 1, 2), « voorgeschreven stukken » in plaats van « voorziene stukken », en in het ontworpen artikel 74/4bis « strafbaar feit » in plaats van « inbreuk » en toestemming » in plaats van « toelating ».

De kamer was samengesteld uit :

De heer P. TAPIE, eerste voorzitter;

De heren Y. BOUCQUEY en Y. KREINS, staatsraden;

Mevrouw J. GIELISSEN, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door mevrouw C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

De Griffier,

J. GIELISSEN.

De Voorzitter,

P. TAPIE.

dispose évidemment pas du temps nécessaire pour tenter d'aider le Gouvernement à réaliser ses intentions par des moyens admissibles.

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A ce sujet, il est renvoyé à l'observation faite dans la version néerlandaise, *in fine*, du présent avis.

La chambre était composée de :

M. P. TAPIE, premier président;

MM. Y. BOUCQUEY et Y. KREINS, conseillers d'Etat;

Mme J. GIELISSEN, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Le Griffier,

J. GIELISSEN.

Le Président,

P. TAPIE.