

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 2002-2003**


---

7 JANUARI 2003

**Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen**

**Wetsontwerp tot wijziging van artikel 71 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen**

---

*Evocatieprocedure*


---

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE  
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER **DALLEMAGNE**

---

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de dames Lizin, voorzitter; Cornet d'Elzuis, De Schampelaere, Leduc, de heer Lozie, de dames Thijs, Van Riet en de heer Dallemagne, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : mevrouw Kaçar, de heer Monfils, de dames Pehlivan, Taelman en Vanlerberghe.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****2-1367 - 2002/2003 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

*Zie ook :***2-1368 - 2002/2003 :**

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2002-2003**


---

7 JANVIER 2003

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

**Projet de loi modifiant l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers**

---

*Procédure d'évocation*


---

**RAPPORT**

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DE L'INTÉRIEUR ET DES  
AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
PAR M. **DALLEMAGNE**

---

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : Mmes Lizin, présidente; Cornet d'Elzuis, De Schampelaere, Leduc, M. Lozie, Mmes Thijs, Van Riet et M. Dallemagne, rapporteur.
2. Membres suppléants : Mme Kaçar, M. Monfils, Mmes Pehlivan, Taelman et Vanlerberghe.

*Voir :***Documents du Sénat :****2-1367 - 2002/2003 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

*Voir aussi :***2-1368 - 2002/2003 :**

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

## I. INLEIDING

Deze wetsontwerpen hebben als doel om de bepalingen van richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001 om te zetten in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Ze werden op 28 november 2002 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen en op 29 november 2002 aan de Senaat overgezonden.

De Senaat heeft ze op 16 december 2002 geëvoceerd. De commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden heeft dit wetsontwerp besproken in aanwezigheid van de minister van Binnenlandse Zaken op haar vergadering van 7 januari 2003.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

De voorliggende wetsontwerpen voeren in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen een regeling inzake tijdelijke bescherming in voor ontheemden die, ten gevolge van gebeurtenissen in hun land of regio van oorsprong, massaal naar ons land zouden kunnen toestromen, zoals dat in het verleden al is gebeurd.

De invoering van de nieuwe regeling in de wet van 15 december 1980 is voornamelijk het gevolg van de goedkeuring door de Raad van de Europese Unie, op 20 juli 2001, van richtlijn 2001/55/EG betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (verder genoemd: richtlijn «tijdelijke bescherming»).

Dat soort bescherming is in België niet onbekend maar al herhaaldelijk toegepast door middel van omzendbrieven (richtlijnen van 18 september 1992 betreffende het verblijf en de arbeidskaart van onderdanen van de voormalige Republiek Joegoslavië; omzendbrief van 13 juni 1994 betreffende de binnenkomst en het verblijf in het Rijk van Rwandese onderdanen; omzendbrief van 27 oktober 1997 betreffende de toekenning van een machtiging tot verblijf van onbepaalde duur aan Bosnische ontheemden die op het Belgische grondgebied verblijven; omzendbrieven van 19 april, 11 mei en 17 mei 1999 betreffende het bijzonder statuut van tijdelijke bescherming voor de Kosovaarse vluchtelingen). De Europese richtlijn op dat gebied verplicht België echter een wettelijk statuut voor de bescherming uit te werken en er alle aspecten van vast te leggen voor de toekomst.

## I. INTRODUCTION

Les présents projets de loi ont pour objet de transposer les dispositions de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ils ont été adoptés par la Chambre des représentants le 28 novembre 2002 et ont été transmis au Sénat le 29 novembre 2002.

Le Sénat les a évoqués le 16 décembre 2002. La commission de l'Intérieur et des affaires administratives a examiné le présent projet de loi lors de sa réunion du 7 janvier 2003, en présence du ministre de l'Intérieur.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Les projets de loi à l'examen introduisent dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un régime de protection temporaire destiné aux personnes déplacées qui, suite à des événements intervenant dans leur pays ou région d'origine, pourraient, comme cela s'est déjà produit par le passé, affluer massivement vers notre pays.

L'introduction de ce nouveau régime dans la loi du 15 décembre 1980 découle principalement de l'adoption par le Conseil de l'Union européenne, le 20 juillet 2001, de la directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après: directive «protection temporaire»).

Ce type de protection n'est pas inconnu en Belgique puisqu'elle a déjà été mise en œuvre, par voie de circulaires, à plusieurs reprises (directives du 18 septembre 1992 relatives au séjour et au permis de travail des ressortissants de l'ex-république de Yougoslavie; circulaire du 13 juin 1994 concernant l'entrée et le séjour dans le Royaume des ressortissants rwandais; circulaire du 27 octobre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour pour une durée illimitée aux personnes déplacées bosniaques qui séjournent sur le territoire belge; circulaires des 19 avril, 11 mai et 17 mai 1999 relatives au statut particulier de protection temporaire pour les réfugiés Kosovars), mais la mise en place d'un système européen à ce sujet nécessite de lui donner un statut légal et d'en fixer tous les aspects pour l'avenir.

Sinds het begin van de jaren negentig hebben internationale conflicten geleid tot de toestroom van een groot aantal ontheemden naar Europese landen. Dat heeft de Raad van de Europese Unie ertoe gebracht een reflectie te wijden aan de instrumenten waarmee de lidstaten ontheemden een bescherming kunnen bieden zonder de asielprocedure in die Staten stil te leggen en aan de mogelijkheid een financiële solidariteit onder de lidstaten tot stand te brengen voor de opvang van die personen.

Zo heeft de Raad in 1995 een resolutie aangenomen over de verdeling van de lasten met betrekking tot de opvang en het tijdelijk verblijf van ontheemden (resolutie van 25 september 1995, *PB C* 262 van 7 oktober 1995) en in 1996 een alarm- en spoedprocedure ingesteld voor de verdeling van de lasten met betrekking tot de opvang en het tijdelijk verblijf van ontheemden (besluit 96/198/JBZ van 4 maart 1996, *PB L* 63 van 13 maart 1996).

Het uitgangspunt zoals geformuleerd in het voorstel van richtlijn dat op 20 juli 2001 tot de goedkeuring van de richtlijn «tijdelijke bescherming» heeft geleid, is het volgende: «De consequenties van een massale toestroom van ontheemden in de Europese Unie zet de asielregeling onder druk, zodat specifieke maatregelen onontbeerlijk zijn om aan de betrokken personen onmiddellijk een bescherming te verlenen en te vermijden dat de asielregeling vastloopt ten nadele van de belangen van de Staten, maar ook ten nadele van de andere personen die een bescherming vragen buiten de massale toestroom.

De tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom is geen «derde» vorm van bescherming, naast het statuut van vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève en de subsidiaire bescherming, die tot gevolg zou hebben dat de internationale verplichtingen aangegaan tussen de lidstaten worden ondermijnd of dat wordt vooruitgelopen op de inspanningen voor de harmonisering en de versterking van de vormen van subsidiaire bescherming in Europa.

Integendeel, de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom samen met maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten op solidaire basis zijn een onderdeel van de regeling en meer bepaald een instrument waardoor de regeling beter functioneert en niet instort in geval van massale toestroom. Daarom betreft het een instrument ten dienste van een gemeenschappelijke Europese asielregeling en van de gaafheid van het Verdrag van Genève.»

De richtlijn «tijdelijke bescherming», goedgekeurd op 20 juli 2001, heeft twee doelstellingen: ten eerste minimumnormen vaststellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en ten tweede maatregelen nemen

Dès le début des années nonante, les conflits internationaux ayant contraint un grand nombre de personnes déplacées à affluer vers les pays européens ont en effet conduit le Conseil de l'Union européenne à approfondir sa réflexion sur les outils permettant aux États membres d'assurer une protection à ces personnes sans paralyser la procédure d'asile organisée dans ces États et sur la possibilité d'établir une solidarité financière entre les États membres quant à l'accueil de ces personnes.

Le Conseil a ainsi adopté, en 1995, une résolution sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour temporaire de personnes déplacées (résolution du 25 septembre 1995, *JO C* 262 du 7 octobre 1995) et a mis sur pied, en 1996, une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées (décision 96/198/JAI du 4 mars 1996, *JO L* 63 du 13 mars 1996).

Le constat de départ, ainsi que le rappelle la proposition de directive ayant conduit à l'adoption de la directive «protection temporaire» le 20 juillet 2001, est le suivant: «Les conséquences d'un afflux massif de personnes déplacées dans l'Union européenne imposent au système d'asile des pressions telles que des arrangements spécifiques sont indispensables afin d'accorder immédiatement une protection aux personnes concernées et éviter l'engorgement du système d'asile au détriment de l'intérêt des États mais aussi des autres personnes qui sollicitent une protection en dehors de l'afflux massif.

La protection temporaire en cas d'afflux massif ne constitue pas une «troisième» forme de protection, à côté du statut de réfugié basé sur la Convention de Genève et de la protection subsidiaire, qui aurait pour conséquence de miner les obligations internationales conclues par les États membres ou de préjuger les efforts d'harmonisation et de consolidation des formes de protection subsidiaire en Europe.

Au contraire, les normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif accompagnées de mesures d'équilibrage des efforts des États membres sur une base solidaire, constituent un rouage du système et plus exactement un outil permettant au système de bien fonctionner, de ne pas s'effondrer, en cas d'afflux massif. C'est pourquoi il s'agit d'un outil au service d'un système d'asile européen commun et de l'intégrité de la Convention de Genève.»

La directive «protection temporaire» adoptée le 20 juillet 2001 poursuit un double objectif: d'une part, instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et, d'autre part, prévoir

om een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van de ontheemden.

Wat de eerste doelstelling betreft, bevat de richtlijn bepalingen betreffende :

1) het instellen van de tijdelijke bescherming

De richtlijn «tijdelijke bescherming» omschrijft dat begrip als «een procedure met een uitzonderlijk karakter die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielsysteem deze instroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en van andere personen die om bescherming vragen».

Ontheemden zijn «onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn, met name ingevolge een verzoek van internationale organisaties, en wier terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassing van artikel 1A van het Verdrag van Genève of andere internationale of nationale instrumenten van internationale bescherming, in het bijzonder: personen die uit door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebieden hebben moeten vluchten en personen die ernstig gevaar lopen op dan wel slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten» [artikel 2, c), van de richtlijn].

De regeling van de richtlijn bepaalt dat tot het instellen van de tijdelijke bescherming wordt beslist door een besluit van de Raad van de Europese Unie, waarbij het bestaan van een massale toestroom van ontheemden wordt vastgesteld, dat wil zeggen «de aankomst in de Gemeenschap van een aanzienlijk aantal ontheemden, uit een bepaald of bepaalde geografische zone, ongeacht of zij op eigen initiatief of met hulp, bijvoorbeeld in het kader van een evacuatieprogramma, de Gemeenschap zijn binnengekomen» [artikelen 2, d), en 5, van de richtlijn].

Het uitgangspunt van de procedure die tot een dergelijk besluit leidt, is een voorstel van de Commissie, door haar voorgelegd aan de Raad uit eigen beweging of op verzoek van een lidstaat. Dat voorstel moet ten minste omvatten: de omschrijving van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is; de datum waarop de regeling inzake tijdelijke bescherming ingaat en een raming van de omvang van de verplaatsingen van ontheemden (artikel 5, §§ 1 en 2, van de richtlijn).

des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis entre les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

En ce qui concerne le premier objectif, la directive comporte des dispositions relatives :

1) à la mise en œuvre de la protection temporaire

La directive «protection temporaire» définit celle-ci comme «une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection».

Les personnes déplacées visées sont «les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A de la Convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier: les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique et les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard» [article 2, c), de la directive].

Le système de la directive prévoit que la mise en œuvre de la protection temporaire est décidée par décision du Conseil de l'Union européenne constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées, c'est-à-dire «l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée, que leur arrivée dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation» [articles 2, d), et 5 de la directive].

Le point de départ de la procédure menant à une telle décision sera une proposition de la Commission, soumise par celle-ci au Conseil d'initiative ou à la demande d'un État membre. Cette proposition doit contenir au moins la description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'appliquera la protection temporaire, la date de mise en œuvre de la protection temporaire et une estimation de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées (article 5, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la directive).

Het besluit van de Raad van de Europese Unie, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, moet ten minste bevatten: de omschrijving van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is; de datum waarop de tijdelijke bescherming ingaat; informatie van de lidstaten over hun opvangcapaciteit; informatie van de Commissie, het UNHCR en andere betrokken internationale organisaties. Het moet gebaseerd zijn op een onderzoek van de situatie en de omvang van de verplaatsingen van ontheemden; de beoordeling van de wenselijkheid de tijdelijke bescherming in werking te stellen, rekening houdend met de mogelijkheden van spoedhulp en maatregelen ter plaatse of de ontoreikbaarheid daarvan; de mededelingen van de lidstaten, de Commissie, het UNHCR en andere betrokken internationale organisaties.

Dat besluit heeft tot gevolg dat de ontheemden waarop het betrekking heeft, in alle lidstaten tijdelijke bescherming krijgen overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn (artikel 5, §§ 3 en 4, van de richtlijn).

Gezien het uitzonderlijke karakter van de in deze richtlijn vastgestelde bepalingen om het hoofd te kunnen bieden aan een bestaande massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, heeft de aangeboden bescherming een maximumduur van drie jaar. Een tweede besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid en op voorstel van de Commissie, die ook elk verzoek behandelt van een lidstaat die aan de Raad een voorstel wil voorleggen, kan trouwens op elk ogenblik aan de tijdelijke bescherming een einde maken.

2) verplichtingen van de lidstaten jegens de begunstigden van de tijdelijke bescherming

Wat betreft de binnenkomst en het verblijf, dienen de lidstaten indien nodig aan de personen die met het oog op tijdelijke bescherming op hun grondgebied zullen worden toegelaten, elke faciliteit toe te kennen om de vereiste visa te verkrijgen, waaronder transitvisa. De formaliteiten moeten wegens de noodsituatie zoveel mogelijk worden beperkt. Tevens moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen opdat de begunstigden voor de volledige duur van de tijdelijke bescherming over verblijfstitels beschikken (artikel 8, § 1).

De volgende rechten worden toegekend aan de begunstigden van de tijdelijke bescherming: de toelating om een bezoldigde of niet-bezoldigde activiteit uit te oefenen, een fatsoenlijk onderkomen of middelen om huisvesting te vinden, de nodige hulp inzake sociale bijstand, hulp aan bijzondere categorieën,

La décision du Conseil de l'Union européenne, adoptée à la majorité qualifiée, contiendra pour sa part une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'applique la protection temporaire, la date à laquelle la protection temporaire entrera en vigueur, les informations communiquées par les États membres concernant leurs capacités d'accueil et les informations communiquées par la Commission, le HCR et d'autres organisations internationales concernées. Elle sera fondée sur l'examen de la situation et de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées, l'appréciation de l'opportunité d'instaurer la protection temporaire, en tenant compte des possibilités d'aide d'urgence et d'actions sur place ou de leur insuffisance et des informations communiquées par les États membres, la Commission, le HCNUR et d'autres organisations internationales concernées.

Cette décision aura pour effet d'entraîner, à l'égard des personnes déplacées qu'elle vise, la mise en œuvre dans tous les États membres de la protection temporaire conformément aux dispositions de la directive (article 5, §§ 3 et 4, de la directive).

Compte tenu du caractère exceptionnel des dispositions établies par la présente directive pour faire face à un afflux massif, actuel ou imminent, de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, la protection offerte a une durée limitée à trois ans au maximum. Une seconde décision du Conseil, adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, peut par ailleurs y mettre fin à tout moment;

2) aux obligations des États membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire

Sur le plan de l'entrée et du séjour, les États membres doivent accorder le cas échéant, aux personnes qui seront admises à entrer sur leur territoire en vue de la protection temporaire, toute facilité pour obtenir les visas nécessaires, y compris les visas de transit. Les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence. Les États membres doivent en outre adopter les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire (article 8, § 1<sup>er</sup>).

Parmi les droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire, il convient de distinguer l'autorisation d'exercer une activité salariée ou non salariée, l'accès à un hébergement approprié ou l'allocation de moyens permettant de se procurer ce logement, l'accès à l'aide sociale nécessaire, l'assistance

toegang van de minderjarigen tot onderwijs, recht op gezinshereniging van bepaalde familieleden.

### 3) toegang van de begunstigen van tijdelijke bescherming tot de asielpprocedure

Een van de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn «tijdelijke bescherming» is het instellen van een uitzonderingsprocedure voor de bescherming van bepaalde ontheemden, in het belang van die personen en van andere personen die bescherming vragen, om te voorkomen dat de asielpregeling vastloopt door de massale instroom van bedoelde ontheemden.

Artikel 19, eerste lid, van de richtlijn «tijdelijke bescherming» luidt: «De lidstaten kunnen bepalen dat de gebruikmaking van de tijdelijke bescherming en het genot van de status van asielpzoeker tijdens de behandeling van de aanvraag niet kunnen worden gecombineerd.» De richtlijn «tijdelijke bescherming» verplicht de lidstaten dus niet de asielpaanvragen van de begunstigen van de tijdelijke bescherming te behandelen voor die bescherming ten einde loopt. In België heeft de regering beslist dat het nodig is te bepalen dat de asielpaanvraag ingediend door een begunstige van de tijdelijke bescherming ambtshalve wordt geschorst, ongeacht of die aanvraag werd ingediend vóór de toepassing van de tijdelijke bescherming of tijdens de toepassingsperiode ervan. De asielpaanvraag wordt dus niet behandeld zolang de tijdelijke bescherming geldt. De asielpaanvragen ingediend door de begunstigen van de tijdelijke bescherming worden overeenkomstig artikel 17, § 2, van de richtlijn «tijdelijke bescherming» behandeld wanneer die regeling wordt beëindigd.

### 4) gevolgen van het beëindigen van de toegekende bescherming

De tijdelijke bescherming wordt beëindigd «wanneer de maximale duur is bereikt, hetzij op ieder moment, door de vaststelling van een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om een voorstel aan de Raad voor te leggen, onderzoekt».

Dat besluit gaat uit van de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting.

De richtlijn bepaalt dat wanneer de tijdelijke bescherming afloopt, het gemeen recht van de lidstaten inzake bescherming en betreffende de vreemdelingen van toepassing is.

particulière de catégories déterminées, l'accès des mineurs au système éducatif, le droit au regroupement familial de certains membres de leur famille.

### 3) à l'accès des bénéficiaires de la protection temporaire à la procédure d'asile

Un des objectifs principaux de la directive «protection temporaire» est de mettre en œuvre une procédure exceptionnelle de protection de certaines personnes déplacées, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection, notamment afin d'éviter que le système d'asile soit paralysé du fait de l'afflux massif des personnes déplacées visées.

L'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, de la directive «protection temporaire» prévoit que «les États membres peuvent prévoir que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur d'asile pendant l'instruction de la demande». La directive «protection temporaire» n'impose donc pas aux États membres de traiter les demandes d'asile introduites par les bénéficiaires de la protection temporaire avant la fin de ce régime. En Belgique, le gouvernement a décidé qu'il est nécessaire de prévoir la suspension d'office de la demande d'asile introduite par un bénéficiaire de la protection temporaire, que cette demande ait été introduite avant la mise en œuvre de la protection temporaire ou qu'elle le soit pendant la période d'application de celle-ci. Cette demande d'asile ne sera donc pas examinée tant que le régime de protection temporaire est applicable. Les demandes d'asile introduites par les bénéficiaires de la protection temporaire seront traitées lorsqu'il sera mis fin à ce régime, conformément à l'article 17, § 2, de la directive «protection temporaire».

### 4) aux conséquences de la fin du régime de protection temporaire accordé

Il sera mis fin à la protection temporaire «lorsque la durée maximale a été atteinte ou à tout moment, par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil».

Cette dernière décision sera fondée sur la constatation que la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des obligations des États membres en matière de non-refoulement.

La directive prévoit que lorsque la protection temporaire prend fin, le droit commun des États membres en matière de protection et relatif aux étrangers s'applique.

Dit wetsontwerp bepaalt dat de minister of zijn gemachtigde de verblijfstitel van de begunstigde van de tijdelijke bescherming kan intrekken, en behalve wanneer belanghebbende ook een asielzoeker is wiens aanvraag onderzocht wordt, hem het bevel kan geven het grondgebied te verlaten. Hij kan dezelfde maatregel nemen ten aanzien van de familieleden die in die hoedanigheid werden gemachtigd tot een verblijf in het Rijk. De termijn waarbinnen de vreemdeling het grondgebied dient te verlaten, mag niet meer dan één maand zijn, zodat de betrokkenen hun vertrek kunnen organiseren.

Overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn «tijdelijke bescherming» kan de Belgische overheid personen die de tijdelijke bescherming hebben genoten en die door hun gezondheidstoestand de terugreis onmogelijk kunnen aanvatten, bijvoorbeeld wanneer de onderbreking van de behandeling ernstige gevolgen kan hebben, niet gedwongen verwijderen. In dat geval moet de minister of zijn gemachtigde de verblijfsvergunning van die personen verlengen.

Bovendien kan de minister of zijn afgevaardigde de verblijfsvergunning verlengen van de gezinnen met schoolgaande minderjarige kinderen (vanaf de lagere school) opdat die kinderen het lopende schooljaar kunnen afmaken.

5) mogelijkheid voor de lidstaten om in bepaalde situaties een ontheemde uit te sluiten van het recht op tijdelijke bescherming

Dit wetsontwerp somt de gevallen op waarin iemand uitgesloten kan worden van de tijdelijke bescherming en aan wie bijgevolg de toegang tot het grondgebied of het verblijf als begunstigde van die bescherming geweigerd kan worden. Gelet op de gevolgen ervan kan alleen de minister of zijn afgevaardigde, een ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken die een ambt bekleedt vanaf rang 15, over een dergelijke uitsluiting beslissen.

Wat de tweede doelstelling betreft, schrijft de richtlijn voor dat de lidstaten in een geest van gemeenschappelijke solidariteit en gelet op hun respectieve opvangcapaciteiten, de personen opvangen die een tijdelijke bescherming kunnen genieten. In de praktijk geven de lidstaten bij het nemen van de beslissing die de tijdelijke bescherming voor een bepaalde groep mensen toepast, informatie vrij over hun opvangcapaciteiten, die opgenomen worden in de beslissing van de Raad. Vervolgens kunnen zij bijkomende opvangcapaciteiten aangeven, door ze aan de Raad en aan de Commissie mee te delen.

Opmerkelijk is, dat in een verklaring uit het verslag van de Raad van de Europese Unie bij de goedkeuring van de richtlijn «tijdelijke bescherming», de Raad gewezen heeft op «het belang van de solidariteit tussen de lidstaten in het kader van de tijdelijke bescherming. Indien een lidstaat zijn opvangcapaciteit mee-

Le présent projet de loi prévoit que le ministre ou son délégué peut retirer le titre de séjour du bénéficiaire de la protection temporaire et, sauf si l'intéressé est en outre un demandeur d'asile dont l'examen de la demande est en cours, lui donner l'ordre de quitter le territoire, et prendre la même mesure à l'égard des membres de la famille autorisés à séjourner dans le Royaume en cette qualité. Le délai dans lequel l'étranger doit quitter le territoire ne peut en tout cas être inférieur à un mois, afin de permettre aux personnes intéressées d'organiser leur départ.

Conformément à l'article 23 de la directive «protection temporaire», les autorités belges compétentes n'éloigneront pas de manière forcée les personnes ayant bénéficié de la protection temporaire et dont l'état de santé ne permet pas le voyage de retour, par exemple si l'interruption du traitement suivi peut avoir des conséquences graves. Dans ce cas, le ministre ou son délégué prorogera l'autorisation de séjour de ces personnes.

En outre, le ministre ou son délégué pourra proroger l'autorisation de séjour des familles comportant des enfants mineurs scolarisés (dans le niveau primaire au minimum), afin que ces enfants puissent terminer la période scolaire en cours.

5) la possibilité des États membres d'exclure une personne déplacée du bénéfice de la protection temporaire dans certaines situations

Le présent projet de loi énumère les cas dans lesquels une personne peut être exclue du bénéfice de la protection temporaire et, par conséquent, se voir refuser l'accès au territoire ou le séjour en qualité de bénéficiaire de cette protection. Vu ses conséquences, cette exclusion ne peut être décidée que par le ministre ou par son délégué, qui sera un agent de l'Office des étrangers titulaire d'un grade classé au moins au rang 15.

En ce qui concerne le second objectif, la directive prévoit que les États membres accueillent, dans un esprit de solidarité et en tenant compte de leurs capacités d'accueil respectives, les personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire. En pratique, les EM donnent au moment de l'adoption de la décision mettant en œuvre la protection temporaire pour un groupe déterminé de personnes, des informations sur leurs capacités d'accueil, qui sont incluses dans la décision du Conseil. Par la suite, ils peuvent indiquer des capacités d'accueil supplémentaires, en les notifiant au Conseil et à la Commission.

Il est intéressant de noter que dans une déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil de l'Union européenne lors de l'adoption de la directive «protection temporaire», le Conseil a souligné «l'importance de la solidarité entre les États membres dans le cadre de la protection temporaire. Lorsqu'un État membre

deelt overeenkomstig artikel 25, geeft hij aan dat hij bereid is om dienovereenkomstig te handelen. Hij mag rekening houden met het aantal onderdanen van derde landen die reeds internationale bescherming hebben gevraagd of die recentelijk op een andere manier op zijn grondgebied zijn aangekomen».

De lidstaat brengt verzoeken om overbrenging ter kennis van andere lidstaten en licht de Commissie en het UNHCR erover in. De lidstaten stellen de verzoevende lidstaat van hun opvangcapaciteit in kennis. De solidariteit tussen de lidstaten houdt tevens de inachtneming in van het principe van de «dubbele vrijwilligheid», dat wil zeggen, enerzijds, de bereidheid van een lidstaat om een bepaald aantal ontheemden op te vangen en, anderzijds, de bedoeling van die personen om zich naar die lidstaat te begeven. De tweede bepaling streeft ernaar om gedwongen verplaatsingen te voorkomen.

De maatregelen van de richtlijn genieten ten slotte ondersteuning van het Europees Fonds voor de vluchtelingen opgericht bij het besluit van 2000/596/EG van de Raad van de Europese Unie onder de voorwaarden bepaald in dat besluit. Er zij op gewezen dat dit fonds werd opgericht om de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden en het dragen van de gevolgen van de opvang financieel te ondersteunen en te bevorderen.

### III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Dallemagne wil weten welke andere lidstaten deze richtlijn in hun nationale wetgeving omgezet hebben en in hoever hij reeds toepasbaar is in crisissituaties. Hangt dat af van het aantal landen dat de richtlijn reeds heeft omgezet en hoe zal dat concreet in zijn werk gaan?

Spreker wenst bovendien opnieuw erop aan te dringen dat het bepalen van het Belgisch standpunt in Europese discussies over zo'n belangrijk onderwerp (immigratie en asiel) op een meer open manier in de commissies van het Parlement aan bod zou moeten komen. Al te vaak moet hij de resultaten van die Europese onderhandelingen uit de pers vernemen. De standpunten van de Belgische regering worden praktisch nooit vooraf besproken of zelfs naderhand toegelicht. Dat zou op een meer systematische wijze moeten plaatshebben.

Men moet er bovendien zeker van zijn dat de Belgische regering in de Europese besprekingen wel degelijk zijn standpunt verdedigt. Spreker was immers verrast en verontrust toen hij vernam dat een van de laatste standpunten terzake getekend was door een ambtenaar, de heer Schewebach. Dat blijkt althans uit de website van de Europese Commissie, waarop een nota te vinden is die door de heer Schewebach ondertekend is.

communiqué sa capacité d'accueil conformément à l'article 25, il indique qu'il est disposé à agir en conséquence. Il peut tenir compte du nombre de ressortissants de pays tiers qui ont déjà sollicité une protection internationale ou qui sont entrés récemment sur son territoire d'une autre manière».

L'État membre fera connaître les demandes de transferts aux autres États membres et en informera la Commission et le HCNUR. Les États membres informeront quant à eux l'État membre demandeur de leur capacité à accueillir des personnes transférées. La solidarité entre les États membres implique également le respect du principe de double volontariat, c'est-à-dire, d'une part, la volonté d'un État membre d'accueillir un certain nombre de personnes déplacées et, d'autre part, la volonté de ces mêmes personnes de se rendre dans cet État membre. Ce second volet permet notamment d'éviter les déplacements forcés.

Enfin, les mesures prévues dans la directive bénéficient du soutien du Fonds européen pour les réfugiés institué par la décision 2000/596/CE du conseil de l'Union européenne dans les conditions prévues par ladite décision. Pour rappel, ce fonds a été institué pour soutenir et encourager financièrement les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Dallemagne souhaite savoir quels sont les autres États membres qui ont intégré cette directive dans leur droit interne et dans quelle mesure elle pourrait déjà être appliquée en cas de crise. Cela dépend-il du nombre de pays qui l'auraient déjà intégrée dans leur droit interne et comment cela se passerait-il concrètement?

Il souhaite en outre à nouveau insister sur le fait que la prise de position de la Belgique dans des discussions européennes d'une telle importance (immigration et asile) devrait être débattue plus ouvertement au sein des commissions du Parlement. Bien souvent, il n'apprend le résultat de telles négociations européennes que par le biais de la presse. Les positions défendues par le gouvernement belge ne font pratiquement jamais l'objet d'une discussion préalable ni même d'un débriefing *a posteriori*. Cela devrait se faire de manière plus systématique.

Il faut de plus avoir la certitude que la position défendue par le gouvernement belge dans les débats européens est bien la sienne. Il a en effet été surpris et troublé d'apprendre qu'une des dernières prises de position du gouvernement dans ces matières était signée d'un fonctionnaire, à savoir M. Schewebach. Cela apparaît en tout cas sur le site Internet de la Commission européenne où figure une note signée de M. Schewebach.



Over de inhoud zelf van de richtlijn wil spreker twee opmerkingen kwijt.

De eerste betreft het feit dat de minister of zijn afgevaardigde de verblijfsvergunning van de begunstigde van tijdelijke bescherming kan intrekken. Onder welke voorwaarden en om welke redenen kan dat? Betreft het een algemeen en discretionair recht dat geen motivering behoeft?

De tweede betreft de dubbele vrijwilligheid. Beteekent zulks dat de lidstaten zich systematisch aan hun verplichtingen kunnen onttrekken door ontheemden de toegang tot het grondgebied te ontzeggen? Welke verdeelsleutel geldt er? In de veronderstelling dat 50 000 personen in Europa tijdelijk asiel aanvragen, kan de minister uitleggen hoe die onder de lidstaten verdeeld worden?

Ten slotte, gelet op het feit dat die mechanismen pas in werking kunnen treden wanneer de Raad een advies verstrekt en daartoe eerst aangezocht werd door de Commissie, op haar eigen initiatief of op dat van een lidstaat, wat staat er te gebeuren indien de Raad stilzit, bijvoorbeeld bij een kleinere toestroom? Een vrij recent voorbeeld daarvan zijn de Rwandezen, van wie slechts enkele honderden asiel aanvroegen. In België werd een specifiek koninklijk besluit genomen om hun tijdelijke opvang te regelen. Er kunnen dus wel eens gevallen opduiken die niet door de richtlijn geregeld worden maar die een specifieke bescherming op nationaal vlak behoeven. Het lijkt dan ook nuttig dat België terzake eigen wetsbepalingen kan behouden.

De heer Lozie komt terug op de hoofddoelstelling van de richtlijn die een tijdelijke bescherming organiseert op Europees niveau in geval van massale vluchtelingenstromen.

Hij wenst te weten of België nog altijd op nationaal niveau kan beslissen om in sommige gevallen zelf een tijdelijke bescherming toe te kennen, buiten deze Europese structuur. Of impliceert de implementatie van de richtlijn dat België nog enkel binnen dat Europees kader een tijdelijke bescherming kan toekennen?

Hij schetst twee scenario's die op korte termijn kunnen leiden tot grote vluchtelingenstromen. Een verdere escalatie van het Palestijnse-Israëliëse conflict kan er, bijvoorbeeld, toe leiden dat Palestijnen vanuit de bezette gebieden massaal op de vlucht slaan. België heeft altijd gepoogd om een evenwichtige relatie te behouden zowel met de Palestijnse als met de Israëliëse politieke instanties. Het zou echter bijzonder moeilijk kunnen worden om een Europees akkoord te bereiken om die groep mensen te beschouwen als mogelijke begunstigten van een tijdelijke beschermingsmaatregel.

Sur le contenu même de la directive, il entend formuler deux remarques.

La première a trait au fait qu'il est prévu que c'est soit le ministre soit son délégué qui peut retirer le titre du séjour du bénéficiaire de la protection temporaire. Dans quelles conditions et pour quels motifs ce retrait pourrait-il avoir lieu? Est-ce un droit général et discrétionnaire qui n'a nul besoin d'être motivé?

Ensuite, concernant le double volontariat, cela implique-t-il que des états membres pourraient systématiquement se soustraire à leurs obligations en refusant sur leur territoire des personnes déplacées? Sur quelle clé se fera concrètement la répartition? Imaginons que 50 000 personnes demandent un asile temporaire en Europe, le ministre peut-il expliquer de quelle manière se répartiront ces demandeurs entre les États membres?

Enfin, vu que ces mécanismes ne valent que s'il y a avis du Conseil suite à sa saisie par la Commission sur initiative de cette dernière ou sur celle d'un état membre, que se passerait-il si le Conseil ne se mobilise pas en cas d'afflux éventuellement plus modeste? On peut citer le cas assez récent des Rwandais qui n'étaient que quelques centaines à demander l'asile. En Belgique, un arrêté royal spécifique avait été pris pour régler l'accueil provisoire de ces personnes. Il risque donc d'y avoir des cas qui ne seront pas réglés par la directive mais qui mériteront que l'on prévoise une protection spécifique au niveau national. Il pourrait donc être utile que la Belgique puisse conserver des dispositifs légaux nationaux à cet égard.

M. Lozie en revient à l'objectif principal de la directive organisant une protection temporaire au niveau européen en cas d'afflux massif de réfugiés.

Il demande si la Belgique peut encore décider au niveau national en dehors de cette structure européenne d'accorder elle-même, dans certains cas, une protection temporaire. Ou bien, la mise en œuvre de cette directive implique-t-elle au contraire que la Belgique ne peut accorder une protection temporaire que dans ce cadre européen?

Il présente deux scénarios qui sont susceptibles d'entraîner, à court terme, des afflux de réfugiés considérables. Dans le premier, la poursuite de l'escalade dans le conflit israélo-palestinien risque, par exemple, d'inciter les Palestiniens à fuir massivement les territoires occupés. La Belgique a toujours tenté de maintenir un certain équilibre dans ses relations avec les instances politiques palestiniennes et israéliennes. Il pourrait toutefois devenir particulièrement difficile d'arriver à un accord européen visant à considérer la population en question comme la bénéficiaire potentielle d'une mesure de protection temporaire.

Nog erger, als de Verenigde Staten Irak zouden aanvallen, zal er hoogstwaarschijnlijk een enorme vluchtelingenstroom ontstaan. Ook hier zal het binnen de Europese Unie bijzonder moeilijk zijn om een consensus te bereiken over de houding die moet worden aangenomen tegenover deze vluchtelingen.

Belet het voorliggend ontwerp dat België dan eventueel zelf zou beslissen om aan die groepen mensen een tijdelijke bescherming toe te kennen?

Ten tweede, wat betreft de Kosovaren, weten we allemaal dat hun statuut niet zo duidelijk was. Sommigen hebben zich perfect geïntegreerd in ons land en het tijdelijk statuut is inmiddels vervallen. Hij hoopt dat het Europese beleid ook op dat gebied duidelijkheid zal verschaffen.

Mevrouw De Schamphelaere formuleert een aantal technische opmerkingen.

In de eerste plaats stelt zij vast dat de tekst van de richtlijn en het voorgelegd ontwerp niet volkomen gelijklopen. Op bepaalde punten gaat de Belgische wettekst verder, zoals de humanitaire redenen maar op andere punten worden er restricties ingevoerd. Zo voorziet de richtlijn de bescherming van de partner die een duurzame relatie onderhoudt met de betrokken persoon maar de Belgische wettekst stelt voor om de bescherming te beperken tot de echtgenoten.

Betreffende de beroepsprocedure wenst ze te weten of dat beroep zou moeten worden ingediend bij de Raad van State. Aangezien die reeds zeer zwaar is belast inzake het vreemdelingencontentieux zal dit tot extra achterstand leiden.

Mevrouw Pehlivan wijst er op dat een aantal gezinnen die een tijdelijke beschermingsmaatregel genieten hier vaak reeds een aantal jaren verblijven. Zij wenst te vernemen of er bepaalde overgangsmatregelen zijn voorzien. Voor gezinnen met kinderen van 13, 14 of 15 jaar die soms al meerdere jaren in dezelfde Belgische school opgeleid worden rijzen er enorme problemen als zij in hun land van herkomst hun studie moeten voortzetten. Bestaat er voor die gezinnen geen mogelijkheid om in de Europese wetgeving een specifieke reglementering te voorzien?

Mevrouw Lizin herinnert eraan dat de tijdelijke bescherming zoals ze voor de Kosovaren werd georganiseerd, heel correct was. De commissie heeft overigens de terugkeer meegemaakt van een groep begunstigden van het tijdelijk verblijf, die georganiseerd werd in samenwerking met de IOM. Ze meent dat het belangrijk is dat die terugkeer, wanneer de maatregel van tijdelijke bescherming afloopt, systematisch in samenwerking met de IOM kan worden georganiseerd.

Dans le deuxième scénario, la situation est plus grave encore, en ce sens que, si les États-Unis attaquent l'Irak, nous assisterons très probablement à un énorme afflux de réfugiés. À cet égard, aussi il s'avérera particulièrement difficile de dégager, au sein de l'Union européenne, un consensus sur l'attitude à adopter à l'égard de ceux-ci.

Le projet à l'examen empêcherait-il la Belgique de décider elle-même, le cas échéant, d'accorder une protection temporaire à ces réfugiés?

Deuxièmement, en ce qui concerne les Kosovars, nous savons tous que leur statut n'était pas des plus clairs. Certains d'entre eux se sont parfaitement intégrés dans notre pays, et le statut temporaire a été supprimé entre-temps. M. Lozie espère que la politique européenne clarifiera également la situation sur ce plan.

Mme De Schamphelaere formule plusieurs observations techniques.

Elle constate tout d'abord que le texte de la directive et le projet à l'examen ne sont pas tout à fait semblables. Sur certains points, comme les raisons d'ordre humanitaire, la loi belge va plus loin et, sur d'autres, il est en revanche plus restrictif. C'est ainsi que la directive prévoit la protection du partenaire qui entretient une relation durable avec la personne concernée, alors que la loi belge en projet limite la protection aux époux.

En ce qui concerne la procédure de recours, Mme De Schamphelaere se demande si le recours devrait être introduit au Conseil d'État. Comme le contentieux des étrangers entraîne déjà une surcharge de travail pour lui, l'arriéré risque encore de s'aggraver.

Mme Pehlivan fait observer qu'un certain nombre de familles bénéficiant d'une mesure de protection temporaire résident déjà en Belgique depuis plusieurs années; elle aimerait savoir si des mesures transitoires sont prévues. Les familles ayant des enfants de 13, 14 ou 15 ans qui fréquentent une école belge donnée depuis déjà plusieurs années dans certains cas, et qui doivent poursuivre leurs études dans leur pays d'origine, ont à faire face à de sérieux problèmes. Ne serait-il pas possible de prévoir, pour ces familles, une réglementation spécifique dans le cadre de la législation européenne?

Mme Lizin rappelle que la protection temporaire telle qu'elle avait été organisée pour les Kosovars était très correcte. La commission avait d'ailleurs assisté au retour d'un groupe de bénéficiaires du séjour temporaire, organisé avec la collaboration de l'OIM. Il importe, selon elle, de veiller à ce que les retours, lorsque la mesure de protection temporaire a pris fin, puissent se faire systématiquement en collaboration avec l'OIM.

De IOM is een waardevol hulpmiddel bij de procedure van de terugkeer.

Tevens staat het vast dat er binnenkort Iraakse vluchtelingen in Europa zullen aankomen. Libanon wordt reeds met het probleem geconfronteerd: de Libanese overheid heeft een schip onderschept met sjiitische vluchtelingen uit Irak die op weg waren naar Italië. Zodra er militaire acties in Irak plaatsvinden, is de kans groot dat sjiieten zich naar Europa verplaatsen. Heeft men daar al concreet aan gedacht?

Wat de vrouwen en de gezinnen betreft ten slotte, betreurt ze de al te paternalistische visie op de problematiek. Vaak heeft men het over de vrouw en de kinderen die een verzoeker vergezellen, maar wat met een vrouw alleen die de tijdelijke bescherming wenst te genieten? Misschien moet de tekst vermelden dat de begunstigde van de tijdelijke bescherming zowel een man als een vrouw kan zijn.

De minister zegt er persoonlijk van overtuigd te zijn dat de internationale dimensie van het Belgisch beleid de Senaat een zeer interessante actieradius kan bieden. Vanaf het begin is hij persoonlijk naar nagenoeg alle raden van de Europese Unie gegaan. In de zeldzame gevallen dat hij niet persoonlijk op die raden aanwezig was, werd België ambtshalve vertegenwoordigd door de ambassadeur van de permanente vertegenwoordiging. Hij verdedigt dan het standpunt van de regering.

Vervolgens beklemtoont hij dat men in geen geval de rechtsbeginselen door elkaar mag halen. De bepalingen van de richtlijn betreffende de tijdelijke bescherming bieden bijvoorbeeld geen bijzonder middel om voor onbeperkte duur toegang te krijgen tot ons grondgebied, buiten de voorwaarden van het Verdrag van Genève om.

Het Verdrag van Genève blijft de hoeksteen van het beschermingsmechanisme. Het is dus het asielenbeginsel dat eventueel de deur moet openen voor een onbeperkt verblijf in Europa.

De regeling inzake tijdelijke bescherming heeft precies als doel een flessenhals te voorkomen voor al wie het asiel kan genieten. Men zal dus in de toekomst bijvoorbeeld geen beroep kunnen doen op een regeling van tijdelijke bescherming van drie jaar om het recht op te eisen om definitief op ons grondgebied te blijven. Dat zou immers neerkomen op het invoeren van een permanente regularisatieregeling.

Zijn tweede beschouwing behelst het feit dat men moet pogen orde te brengen in dat alles. Zelfs wanneer men, zoals nu, debatteert over bijkomende bescherming, dat wil zeggen over bescherming voor aanvragers op andere gronden dan het Verdrag van Genève, mag men in geen geval een passepartout-categorie tot stand brengen waarvoor bescherming

L'OIM représente un véritable instrument de travail dans cette procédure de retour.

En outre, il est clair qu'il y aura des réfugiés irakiens qui se présenteront en Europe sous peu. Au Liban, le problème se pose déjà: un bateau de réfugiés chiites irakiens en partance vers l'Italie a été intercepté par les autorités libanaises. Dès lors, s'il y a action militaire en Irak, il y aura un risque important de voir des populations chiites se déplacer vers l'Europe. Cette perspective est-elle concrètement envisagée?

Enfin, dans le volet femmes et familles, elle déplore la vision trop paternaliste de la problématique. On ne parle bien souvent que de la femme et des enfants accompagnant un demandeur mais qu'en est-il de la femme seule qui souhaite bénéficier de la protection temporaire? Il faudrait peut-être préciser dans le texte que le bénéficiaire de la protection temporaire peut être tant un homme qu'une femme.

Le ministre se dit personnellement convaincu que la dimension internationale de la politique belge donnerait au Sénat un champ d'action à exploiter particulièrement intéressant. Depuis le début, il est allé personnellement à pratiquement tous les conseils de l'Union européenne. Les rares fois où il n'a pas assisté personnellement à ces conseils, la Belgique est d'office représentée par l'ambassadeur de la représentation permanente. Il défend alors le point de vue adopté par le gouvernement.

Il insiste ensuite sur le fait qu'il faut impérativement éviter de mélanger tous les principes de droit. Ainsi, les dispositions de la directive concernant la protection temporaire ne constituent pas un moyen particulier d'avoir un accès à durée illimitée sur notre territoire en dehors des conditions de la Convention de Genève.

La Convention de Genève reste la pierre angulaire du mécanisme de protection. C'est donc le principe de l'asile qui doit éventuellement ouvrir les portes pour un séjour illimité en Europe.

Le système de la protection temporaire vise d'ailleurs précisément à éviter un embouteillage préjudiciable à tous ceux qui pourraient bénéficier de l'asile. On ne pourra donc pas, dans l'avenir, invoquer un système de protection temporaire d'une durée de 3 ans par exemple pour exiger le droit de rester définitivement sur notre territoire. Sinon, cela signifierait que l'on installerait un système permanent de régularisation.

Sa seconde considération porte sur le fait qu'il faut essayer de mettre de l'ordre dans tout cela. Même lorsqu'on discute, ce qui est le cas actuellement, de la protection subsidiaire, c'est-à-dire une protection accordée aux demandeurs sur d'autres dispositions que la Convention de Genève, il est exclu de créer une catégorie fourre-tout qui accorderait des protections

van alle slag wordt toegekend. Het Verdrag van Genève moet het basisbeginsel blijven. Daar vloeit natuurlijk uit voort dat men het zo ruim mogelijk moet interpreteren. Paradoxaal is, dat wanneer men misbruik maakt van de regeling van bijkomende bescherming, men het Verdrag van Genève uitholt.

Het solidariteitsmechanisme dat inherent is aan het Europese beginsel van tijdelijke bescherming, kan volgens hem geen probleem veroorzaken, zelfs al is er onenigheid over bepaalde politieke aspecten van een toestand. Het is van belang er nogmaals op te wijzen dat de maatregel geldt voor massale verplaatsing van volksgroepen. Het gaat dus niet om kleinere groepen.

Veronderstellen we evenwel dat er zich gevallen voordoen waarvoor men op Europees niveau de vereiste gekwalificeerde meerderheid om het proces op te starten niet vindt. In dat geval behoudt België het recht om voor zichzelf een regeling van tijdelijke bescherming op te zetten voor het eigen grondgebied. Dat kan krachtens artikel 9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. De Belgische regering behoudt dus het recht om eenzijdig een nationale tijdelijke bescherming toe te kennen aan welbepaalde groepen, zoals dat reeds kon vóór richtlijn 2001/55/EG werd aangenomen.

Het doel dat het beginsel van de «dubbele vrijwilligheid» nastreeft, bestaat er in de eerste plaats in de lidstaten tot solidariteit te dwingen. Elke Staat moet in een debat in de Europese Raad zijn kaarten op tafel leggen en duidelijk zijn opvangcapaciteiten bepalen. Dat impliceert een grote politieke verantwoordelijkheid. Daarbij mag men zich overigens niet beperken tot de beoordeling van het verschijnsel van de massale verplaatsing waarmee men wordt geconfronteerd, maar moet men ook rekening houden met de permanente inspanningen inzake asiel of met de inspanningen voor andere problemen.

Het tweede doel van de richtlijn was te voorkomen dat elke Staat zijn protégés kiest. Het dubbele vrijwilligerschap betekent dat men, enerzijds, een opvangcapaciteit vastlegt, bijvoorbeeld 5 000 personen in het geval van de 50 000 aanvragers die door de heer Dallemagne worden vermeld, en dat men, anderzijds, gedwongen verplaatsingen naar andere lidstaten voorkomt door de vreemdelingen te accepteren die voor België hebben gekozen. De opvangcapaciteit van het betreffende land en de keuze van de belanghebbenden moeten dus zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Inzake het principe van de partner, waarvan de definitie uit onze tekst verdwenen is, klopt het dat daarover op Europees niveau problemen zijn ontstaan om tot een akkoord te komen. Spanje erkent

en tout sens. La Convention de Genève est et reste le principe de base. Ceci a évidemment comme corollaire qu'il convient de lui donner une interprétation maximale. Si on devait abuser du système de la protection subsidiaire, on en arriverait paradoxalement à vider la Convention de Genève de son contenu.

Concernant le mécanisme de solidarité inhérent au principe de protection temporaire européen, il ne pense pas que cela pourra poser le moindre problème, même s'il y a des désaccords sur certains aspects politiques d'une situation. Le dispositif, il est important de le souligner, concerne des déplacements massifs de populations. Il ne s'agit donc pas de groupes plus restreints.

Supposons toutefois que se manifestent des cas pour lesquels on ne parvient pas, au plan européen, à obtenir la majorité qualifiée nécessaire pour déclencher le processus, la Belgique, pour ce qui la concerne, conserverait le droit de mettre en oeuvre un système de protection temporaire uniquement sur son territoire et ce, sur base de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le gouvernement belge conserve donc le droit d'accorder de manière unilatérale une protection temporaire nationale à des groupes déterminés, comme cela a déjà été le cas avant l'adoption de la directive 2001/55/CE.

En ce qui concerne le principe du double volontariat, l'objectif poursuivi est d'abord de forcer les États membres à la solidarité. Chaque État devra, de manière contradictoire, mettre ses cartes sur la table du Conseil européen et clairement définir ses capacités d'accueil. Cela implique donc une grande responsabilité politique. On ne se limitera d'ailleurs pas uniquement à l'appréciation du phénomène de déplacement massif que l'on doit affronter mais on prendra également en considération les efforts permanents dans le cadre de l'asile ou encore des efforts consentis dans d'autres problématiques.

Le second objectif a également été d'éviter que chaque État puisse choisir ses protégés. Le double volontariat consiste, d'une part, à déterminer une capacité d'accueil, par exemple 5 000 personnes dans l'exemple des 50 000 demandeurs cités par M. Dallemagne, et, d'autre part, à éviter des déplacements forcés vers d'autres États membres en acceptant les étrangers ayant choisi la Belgique. Il faut donc, dans la mesure du possible, que se rencontrent la capacité d'accueil du pays concerné et le choix fait par les personnes intéressées.

Pour revenir au principe du partenaire, définition qui a disparu du texte, il est vrai qu'il y a des difficultés à se mettre d'accord sur ce point au niveau européen. Quand on parle de regroupement familial,

alleen gehuwde paren en heeft het er moeilijk mee dat paren kunnen leven in een niet-maritale relatie, zoals het ongehuwd samenwonen. Dat is natuurlijk geen tweederangsprobleem en er zijn al zeer lange discussies op Europees niveau over gevoerd. Elke Staat behoudt echter zijn sociale realiteit en het recht om zelf zijn sociale kwalificaties te bepalen.

Op dat vlak hoeft men op Belgisch niveau niets te vrezen aangezien men over de echtgenoot spreekt, maar dat slaat ook op de partner en in dat geval is de omzendbrief van toepassing.

Wat de vraag van mevrouw Lizin betreft, worden vrouwen natuurlijk geenszins uitgesloten. Misschien moet er in de toekomst meer aandacht gaan naar de opstelling van de teksten.

Wat betreft de terugkeer van de begunstigen van de tijdelijke bescherming, is het inderdaad zo dat de vrijwillige terugkeer van de Kosovaren dank zij de efficiënte steun van de IOM zeer goed verlopen is. Jammer genoeg moesten een aantal terugkeerpremies geschrapt worden, meer bepaald naar naburige landen, omdat die sommigen aanzetten om naar België terug te keren om meermaals de premie op te strijken.

Binnenlandse Zaken blijft echter nauw met de IOM samenwerken. Zij worden trouwens gedeeltelijk door België gesubsidieerd.

Om terug te komen op Irak, heeft Europa reeds met een vergelijkbare situatie te maken gehad, namelijk met betrekking tot Afghanistan. Vóór en tijdens de militaire interventie is de Europese Unie opgetreden om in de mate van het mogelijke onnodige verplaatsingen van bevolkingsgroepen te voorkomen. In samenwerking met het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen heeft zij getracht tijdelijke opvangstructuren op te richten in de nabijheid van de getroffen regio om nodeloze en verre verplaatsingen, waaruit mensenhandelaars jammer genoeg geld slaan, te voorkomen.

Om terug te komen op de kwestie van de landen die de richtlijn reeds in hun wetgeving omgezet hebben, moet men vaststellen dat de richtlijn in principe op 31 december 2002 omgezet moest zijn maar dat België het eerste land is om dat te doen. Als zich nu een spoedeisend geval zou voordoen, zou de Commissie de lidstaten waarschijnlijk onder druk zetten om de richtlijn zo snel mogelijk om te zetten of zelfs in voorkomend geval beslissen dat de tijdelijke bescherming op Europees vlak vervroegd toepassing moet krijgen.

De minister wijst erop dat het Europees kader er nu is en dat het onlogisch zou zijn te doen alsof het er niet was. Het Europees recht is van toepassing en maakt integraal deel uit van het positief recht van de lidstaten.

l'Espagne n'envisage que les couples mariés et éprouve certaines difficultés à admettre que des couples puissent vivre dans le cadre d'une relation non maritale, comme le concubinage. Ce n'est évidemment pas un problème mineur qui a déjà occasionné de très longues discussions au niveau européen. Mais, chaque État conserve sa réalité sociale et le droit de déterminer les qualifications sociales qu'il veut.

En l'espèce, il ne faut avoir aucune crainte au niveau belge puisque l'on parle du conjoint mais cela vise également le partenaire puisque dans ce cas, ce serait la circulaire qui trouverait à s'appliquer.

Concernant la question de Mme Lizin, il n'y a bien évidemment aucune exclusion pour les femmes. Il faudra, à l'avenir, tenter d'être plus vigilant dans la rédaction des textes.

Pour ce qui est du retour des bénéficiaires de la protection temporaire, il est vrai que le retour volontaire des Kosovars s'est fait dans d'excellentes conditions, grâce au soutien très efficace de l'OIM. Malheureusement, certaines primes au retour ont dû être supprimées, notamment vers des pays peu éloignés parce que cela devenait une incitation à revenir en Belgique pour pouvoir bénéficier à plusieurs reprises de cette prime de réinsertion.

Le département de l'Intérieur continue toutefois à travailler avec l'OIM de manière très suivie. Ils sont d'ailleurs partiellement subsidiés par la Belgique.

En ce qui concerne le problème de l'Irak, l'Europe a déjà été confrontée à une situation similaire, à savoir celle de l'Afghanistan. Avant que l'intervention militaire se fasse et au cours de celle-ci, l'Union européenne est intervenue de manière à éviter, dans la mesure du possible, des déplacements de population inutiles. Elle a essayé, en collaboration avec le Haut Commissariat pour les réfugiés, de créer des conditions d'accueil temporaires à proximité de la région concernée et ce, afin d'éviter des dépaysements inutiles et des transferts très lointains dont des trafiquants tirent malheureusement profit.

À propos de la question relative aux pays ayant déjà intégré la directive dans leur droit national, force est de constater que la directive devait en principe être transposée pour le 31 décembre 2002 mais que la Belgique sera le premier pays à l'adopter au niveau national. Si un cas urgent devait se manifester maintenant, la Commission ferait vraisemblablement pression sur les États membres pour qu'ils transposent la directive au plus vite et pourrait même, le cas échéant, décider d'une application anticipée de la protection temporaire au niveau européen.

Le ministre souligne que nous disposons à présent d'un cadre européen et qu'il serait donc totalement absurde de faire comme s'il n'existait pas. Le droit européen s'impose et fait intégralement partie du droit positif des États membres.

De intrekking van de verblijfsvergunning zal nog slechts mogelijk zijn wanneer een einde wordt gemaakt aan het statuut van de tijdelijke bescherming, ofwel omdat de maximumtermijn verstreken is, ofwel omdat de Raad bij gekwalificeerde meerderheid besloten heeft een einde te maken aan dat statuut. Een andere mogelijkheid is dat de begunstigde van een tijdelijke bescherming daarvan uitgesloten wordt omdat de voorwaarden daartoe verenigd zijn. Wie uitgesloten wordt van de tijdelijke bescherming moet ook zijn verblijfsvergunning inleveren.

Er bestaan reeds gevallen van uitsluiting in het kader van de asielprocedure, bijvoorbeeld in het geval van een terrorist, en wat voor de asielprocedure geldt, geldt ook voor de tijdelijke bescherming.

Ten slotte staat er inzake de toekenning of uitsluiting van de tijdelijke bescherming een mogelijkheid tot beroep open bij de Raad van State. Het bicamerale ontwerp voorziet ook in een beroep voor de raadkamer tegen een beslissing tot vrijheidsbeneming wanneer die is ingegeven door een weigering om redenen van openbare orde.

De heer Dallemagne komt terug op het principe van de bespreking van Europese beslissingen in het Parlement. In dit stadium van de richtlijn heeft het Parlement geen andere keuze dan ze op te nemen in de nationale wetgeving. Amenderen is nu onmogelijk. Spreker kan zich niet van de indruk ontdoen dat sinds asiel en immigratie grotendeels in handen van de Europese overheid gekomen zijn, er geen voldoende controle meer uitgeoefend kan worden op de besluitvorming. Men moet absoluut vermijden dat er zo een democratisch vacuüm ontstaat.

Door het feit dat België een unilateraal initiatiefrecht behoudt om buiten de Europese regeling om een tijdelijke bescherming te verlenen, heeft hij bovendien de indruk dat zulks alleen geval per geval en met een koninklijk besluit mogelijk zal zijn. Het principe van het Belgisch initiatiefrecht moet echter verankerd worden in een meer solide wettelijke basis dan een gewone omzendbrief. Vele Europese landen, zoals Duitsland, Zweden, Nederland, Denemarken, Griekenland, enz. hebben in hun nationale wetgeving bijzondere bepalingen opgenomen betreffende het statuut van de tijdelijke bescherming. Hij pleit dus voor een wetgevend initiatief in die zin.

De minister wijst erop dat een parlementaire discussie die voorafgaat aan de besluitvorming op Europees niveau praktisch niet haalbaar is aangezien hij de meeste dossiers vaak pas aan de vooravond van een vergadering van de Europese Raad ontvangt. Voortdurend op de hoogte blijven is dus de enige manier om de communicatie tussen de parlementsleden en de minister tot stand te brengen.

Wat betreft het Belgische initiatiefrecht om een tijdelijke bescherming te verlenen, moet men een beetje optimistisch blijven. De Europese regeling wil

Quant au retrait du titre de séjour, il ne pourra être retiré que lorsqu'il sera mis fin au statut de protection temporaire soit parce que le délai maximal aura pris fin, soit parce que le Conseil aura pris à la majorité qualifiée la décision de mettre fin au statut. Une autre hypothèse est celle de l'exclusion d'un bénéficiaire du statut de la protection temporaire parce que les conditions de l'exclusion sont réunies. S'il est exclu du bénéfice de la protection temporaire, son titre de séjour sera également retiré.

Il existe déjà des cas d'exclusion dans le cadre de la procédure d'asile, lorsqu'il s'agit d'un terroriste par exemple et ce qui vaut pour la procédure d'asile vaut également pour la protection temporaire.

Enfin, concernant l'octroi ou le refus de la protection temporaire, il existe un droit de recours au niveau du Conseil d'État. Le projet bicaméral prévoit également un recours devant la chambre du conseil contre une décision privative de liberté qui suivrait une décision de refus en cas de nécessité d'ordre public.

M. Dallemagne revient sur le principe de la discussion des décisions européennes au Parlement. À ce stade-ci de la discussion de la directive, le Parlement n'a pas d'autre choix que de la transcrire dans son droit interne. Il est impossible de l'amender au stade actuel. Il a de manière générale l'impression que depuis que ces matières d'asile et d'immigration sont largement passées sous la coupe européenne, on ne dispose plus d'un contrôle suffisant sur ce qui se décide. Il faut impérativement éviter un vide démocratique.

Par ailleurs, concernant le fait que la Belgique conserve un droit d'initiative unilatérale pour accorder des protections temporaires en dehors du mécanisme européen, il a l'impression que cela ne peut se faire qu'à coup de circulaires royales, au cas par cas. Or, il faudrait consacrer le principe du droit d'initiative belge dans un encadrement légal plus solide qu'une simple circulaire. De nombreux pays européens, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, la Grèce etc., ont dans leur droit interne des dispositions particulières relatives au statut de protection temporaire. Il plaide donc pour que l'on légifère à cet égard.

Le ministre estime que la discussion préalable au Parlement des prises de position au niveau européen est quasiment impraticable vu que la plupart des dossiers ne lui parviennent bien souvent que la veille de la réunion du Conseil européen. Il faut donc se tenir informé de manière permanente, condition sine qua non pour qu'un échange puisse se faire entre les parlementaires et le ministre.

Concernant le droit pour la Belgique d'accorder d'initiative une protection temporaire, il faut faire preuve d'un peu d'optimisme. Le mécanisme euro-

een oplossing aanreiken voor dramatische situaties. Te voorkomen is in het wilde weg regels te gaan uitvaardigen zonder rekening te houden met de grote doorbraak en de waarborgen die de Europese richtlijn biedt.

Mevrouw Pehlivan wenst een kleine verduidelijking: legt de richtlijn een bepaalde opvangcapaciteit per land op? Als dat niet het geval is, loopt men dan niet het risico dat sommige lidstaten hun verplichtingen niet zullen naleven?

Volgens de minister is dat natuurlijk niet de bedoeling van de richtlijn. Het principe dat aan de grondslag van de tekst ligt, is dat van de solidariteit. Het is natuurlijk goed mogelijk dat sommige landen terughoudend zijn en hun opvangcapaciteiten en bijdragen tot een minimum herleiden. Echter, dat moet op de agenda van de Raad komen met alle politieke druk die daarbij komt kijken.

**IV. STEMMING OVER HET WETSONTWERP  
TOT WIJZIGING VAN DE WET  
VAN 15 DECEMBER 1980 BETREFFENDE  
DE TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED,  
HET VERBLIJF, DE VESTIGING EN  
VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN  
(stuk Senaat, nr. 2-1367)**

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de negen aanwezige leden.

**V. STEMMING OVER HET WETSONTWERP  
TOT WIJZIGING VAN ARTIKEL 71 VAN  
DE WET VAN 15 DECEMBER 1980  
BETREFFENDE DE TOEGANG TOT HET  
GRONDGEBIED, HET VERBLIJF,  
DE VESTIGING EN DE VERWIJDERING  
VAN VREEMDELINGEN  
(stuk Senaat, nr. 2-1368)**

Artikelen 1, 2 en 3

Elk van de artikelen wordt eenparig aangenomen door de negen aanwezige leden.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eveneens eenparig aangenomen door de negen aanwezige leden.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*

Georges DALLEMAGNE.

*De voorzitter,*

Anne-Marie LIZIN.

péen vise à remédier à des situations dramatiques et il faut éviter que l'on commence à légiférer à tort et à travers sans tenir compte de l'immense avancée et garantie que représente la directive européenne.

Mme Pehlivan aimerait savoir si la directive impose une certaine capacité d'accueil par pays. Sinon, ne risque-t-on pas de voir certains États membres se soustraire à leurs obligations?

Selon le ministre, tel n'est évidemment pas le but poursuivi par la directive. Le principe inhérent au texte est celui de la solidarité. On peut évidemment imaginer que certains pays soient réticents et réduisent à un strict minimum leurs capacités d'accueil et les interventions possibles. Mais tout cela doit précisément être discuté au niveau du Conseil avec toutes les pressions politiques que cela implique.

**IV. VOTE DU PROJET DE LOI MODIFIANT LA  
LOI DU 15 DÉCEMBRE 1980 SUR L'ACCÈS AU  
TERRITOIRE, LESÉJOUR, L'ÉTABLISSEMENT  
ET L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS  
(doc. Sénat, n° 2-1367)**

L'ensemble du projet de loi est adopté à l'unanimité des neuf membres présents.

**V. VOTE DU PROJET DE LOI MODIFIANT  
L'ARTICLE 71 DE LA LOI DU 15 DÉCEMBRE  
1980 SUR L'ACCÈS AU TERRITOIRE, LE  
SÉJOUR, L'ÉTABLISSEMENT ET  
L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS  
(doc. Sénat, n° 2-1368)**

Articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3

Ces articles sont chacun adoptés à l'unanimité des neuf membres présents.

L'ensemble du projet de loi est adopté à l'unanimité des neuf membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

*Le rapporteur,*

Georges DALLEMAGNE.

*La présidente,*

Anne-Marie LIZIN.