

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

9 JUILLET 2013

Projet de loi portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas (les États du Benelux) et la République du Kosovo relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et au Protocole d'application, faits à Bruxelles le 12 mai 2011

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR

M. DE NIJN
ET MME ZRIHEN

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

9 JULI 2013

Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (de Benelux-Staten) en de Republiek Kosovo betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen (Terug- en Overnameovereenkomst), en met het Uitvoeringsprotocol, gedaan te Brussel op 12 mei 2011

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR

DE HEER DE NIJN
EN MEVROUW ZRIHEN

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.**Membres / Leden :**

| | |
|---------------|--|
| N-VA | Patrick De Grootte, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen. |
| PS | Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen. |
| MR | Armand De Decker, Dominique Tilmans. |
| CD&V | Sabine de Bethune, Johan Verstreken. |
| sp.a | Bert Anciaux, Dalila Douifi. |
| Open Vld | Jean-Jacques De Gucht. |
| Vlaams Belang | Anke Van dermeersch. |
| Écolo | Benoit Hellings. |
| cdH | Vanessa Matz. |

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bousetta, Jean-François Istasse, Fatiha Saïdi, Louis Siquet.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Els Van Hoof.
Fatma Pehlivan, Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Morael.
André du Bus de Warnaffe, Bertin Mampaka Mankamba.

*Voir :***Documents du Sénat :**

5-2144 - 2012/2013 :

N° 1 : Projet de loi.
N° 2 : Annexes.

*Zie :***Stukken van de Senaat :**

5-2144 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.
Nr. 2 : Bijlagen.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 9 juillet 2013.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'Accord prévoit la réadmission par la Partie contractante requise :

— de ses propres ressortissants : les personnes qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur sur le territoire de la Partie requérante, lorsqu'il peut être prouvé ou valablement présumé qu'elles possèdent la nationalité de l'État de la Partie requise. La Partie requérante réadmet ces personnes dans les mêmes conditions, si une vérification ultérieure révèle qu'elles ne possédaient pas la nationalité de la Partie requise au moment de leur sortie du territoire de l'État de la Partie requérante;

— des ressortissants d'un État tiers et des apatrides qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et de séjour en vigueur sur le territoire de la Partie requérante, lorsqu'il peut être prouvé ou valablement présumé qu'au moment où leur séjour irrégulier a été constaté sur le territoire de la Partie requérante, ils avaient le droit de séjourner régulièrement sur le territoire de la Partie requise.

L'Accord prévoit une demande de réadmission écrite qui doit être introduite auprès de la mission diplomatique ou consulaire compétente de la Partie requise. La Partie requise répond dans un délai raisonnable aux demandes de reprise et de réadmission, et en tout état de cause, dans un délai maximum de vingt-huit jours.

Le transit de ressortissants d'un État tiers ou d'apatrides par le territoire de la partie requise est possible si la partie requérante en fait la demande et si leur transit à travers d'éventuels États tiers et leur admission dans l'État de destination sont garantis.

Le transit peut être refusé par les parties si le ressortissant d'un État tiers court un risque réel d'être soumis à des tortures, à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à la peine de mort ou de persécution en raison de sa race, de sa religion, de son origine ou nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses convictions politiques dans l'État de destination ou de transit.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 9 juli 2013

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

In de Overeenkomst wordt de overname door de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij voorzien van :

— de eigen onderdanen : de personen die niet of niet meer voldoen aan de op het grondgebied van de verzoekende partij geldende voorwaarden voor binnenkomst of verblijf, wanneer kan bewezen of aannemelijk gemaakt worden dat ze de nationaliteit van de Staat van de aangezochte partij hebben. Indien uit later onderzoek blijkt dat de personen op het ogenblik van het verlaten van het grondgebied van de verzoekende partij niet de nationaliteit van de aangezochte partij hadden neemt de verzoekende partij deze personen, onder dezelfde voorwaarden, opnieuw over;

— onderdanen van een derde Staat en staatlozen die niet of niet meer voldoen aan de op het grondgebied van de verzoekende partij geldende voorwaarden voor binnenkomst en verblijf, waarvan kan bewezen of aannemelijk gemaakt worden dat ze, op het moment waarop hun onregelmatig verblijf op het grondgebied van de verzoekende partij werd vastgesteld, het recht hadden om op regelmatige wijze te verblijven op het grondgebied van de aangezochte partij;

De Overeenkomst voorziet een schriftelijk verzoek tot overname dat moet worden ingediend bij de bevoegde diplomatieke of consulaire missie van de aangezochte partij. De aangezochte partij antwoordt binnen een redelijke termijn op de verzoeken om terug- of overname, en in elk geval uiterlijk binnen een termijn van achtentwintig dagen.

De doorgeleiding van onderdanen van een derde Staat of staatlozen over het grondgebied van de aangezochte partij is mogelijk, indien de verzoekende partij daarom verzoekt en indien hun doorgeleiding via eventuele derde Staten en hun toelating tot de Staat van bestemming verzekerd zijn.

De doorgeleiding kan door de partijen worden geweigerd indien de onderdaan van een derde Staat in de Staat van bestemming of doorreis een reëel risico loopt te worden onderworpen aan foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, de doodstraf of te worden vervolgd op grond van zijn ras, godsdienst, afkomst of nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

La personne réadmise en transit peut être remise, à tout moment, à la Partie requérante, lorsque les circonstances visées aux articles 9, § 3, ou 13 de l'Accord sont de nature à empêcher le transit, se produisent ou viennent à être connues ultérieurement ou si la poursuite du voyage dans d'éventuels États de transit ou la réadmission dans l'État de destination n'est plus garantie.

D'autre part, l'Accord comprend encore des dispositions sur les frais, la protection des données, la clause de non-incidence, le Comité d'experts, le Protocole d'application, l'application territoriale, l'entrée en vigueur, la suspension, la dénonciation et le dépositaire.

Un protocole d'application règle les modalités pratiques d'exécution.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. De Groote demande combien de citoyens kosovars et de ressortissants d'un État tiers sont rentrés en 2012 sur la base du présent accord. L'inscription récente du Kosovo sur la liste des pays sûrs a-t-elle eu une incidence sur le nombre de reprises? Conformément à l'article 11 de l'Accord, les frais de reprise sont en principe à charge de la Partie requérante. A-t-on cherché ici un règlement équitable ou cela est-il fixé par la loi?

Mme Arena s'étonne du fait qu'il y ait un accord qui ne traite que de la problématique des réadmissions. Les mesures prévues concernent-elles toutes les parties contractantes ou plutôt une seule partie?

À partir de quel moment définit-on l'appartenance à la nationalité kosovare? Toute personne issue de cette région, présente sur le territoire belge en situation irrégulière avant la date de l'indépendance kosovare n'est-elle pas concernée par l'Accord, vu la longueur des procédures de régularisation pour les intéressés?

De plus, il est déplorable que la réintégration sociale des personnes ayant fait l'objet d'une réadmission au Kosovo n'ait pas été prise en considération dans l'Accord.

M. Hellings demande si l'Accord s'applique également aux apatrides, qui auraient transité à un certain moment par le territoire kosovare. Les minorités ethniques, dont les Roms, souvent dépourvus de nationalité, y sont particulièrement maltraitées voire persécutées. Le Haut-Commissariat aux Réfugiés a demandé aux pays du Benelux et à la Belgique en particulier de renoncer à des accords de réadmission vu la situation catastrophique des droits de l'homme de ces minorités dans la région concernée. En soumettant

De overgenomen persoon die wordt doorgeleid kan op elk moment terug worden overgedragen aan de verzoekende partij, indien de in artikelen 9, § 3, of 13 van de Overeenkomst bedoelde omstandigheden de doorgeleiding belemmeren, zich voordoen of later bekend worden of indien de voortzetting van de reis in eventuele Staten van doorreis of de overname door de Staat van bestemming niet meer verzekerd is.

Verder bevat de Overeenkomst nog bepalingen over de kosten, de gegevensbescherming, de onverminderde toepasselijkheid, het Comité van deskundigen, het Uitvoeringsprotocol, de territoriale toepassing, de inwerkingtreding, de schorsing, de opzegging en de depositaris.

De praktische uitvoeringsmodaliteiten werden in een uitvoeringsprotocol geregeld.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer De Groote vraagt hoeveel Kosovaren en onderdanen van derde Staten in 2012 zijn teruggekeerd op basis van deze Overeenkomst. Heeft het feit dat Kosovo onlangs aan de lijst van veilige landen werd toegevoegd, een invloed op het aantal terugnames? Overeenkomstig artikel 11 van de Overeenkomst, zijn de kosten van de terugname in principe ten laste van de verzoekende partij. Werd er hier gezocht naar een billijke regeling of ligt dit wettelijk vast?

Mevrouw Arena verbaast zich erover dat er een overeenkomst is die enkel betrekking heeft op de overnameproblematiek. Hebben de voorziene maatregelen betrekking op alle verdragssluitende partijen of veeleer op één partij?

Vanaf welk moment behoort men tot de Kosovaarse nationaliteit? Valt iedere persoon die uit die regio afkomstig is en onregelmatig binnengekomen is op Belgisch grondgebied vóór de onafhankelijkheid van Kosovo, niet onder de betreffende overeenkomst, gelet op de duur van de regularisatieprocedures voor de betrokkenen?

Bovendien valt het te betreuren dat de sociale re-integratie van personen die terug in Kosovo zijn opgenomen, niet aan bod komt in de overeenkomst.

De heer Hellings vraagt of de overeenkomst ook van toepassing is op staatlozen die op een bepaald ogenblik over het Kosovaars grondgebied zijn doorgeleid. De etnische minderheden, zoals de Roma, die vaak geen nationaliteit hebben, worden er bijzonder slecht behandeld of zelfs vervolgd. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen heeft aan de Benelux-landen en aan België in het bijzonder gevraagd om af te zien van overnameovereenkomsten aangezien de situatie van de mensenrechten van die minderheden

cet accord à l'assentiment du parlement, le gouvernement semble faire fi de cette problématique préoccupante.

M. Vanlouwe estime que cet accord peut être utile pour résoudre certains problèmes de reprise. L'article 7 (3) de l'Accord prévoit qu'une demande de reprise doit recevoir une réponse dans un délai de vingt-huit jours calendrier. À défaut, ce transfert est réputé approuvé.

Que se passe-t-il si la Partie requise complique la reprise, par exemple en refusant d'accorder des autorisations diplomatiques ?

Le représentant du ministre des Affaires étrangères répond qu'il appartient au Kosovo lui-même de déterminer si une personne est de nationalité kosovare.

Le Kosovo est depuis peu sur la liste des pays sûrs mais uniquement pour les demandes d'asile. Toutefois, une demande d'asile refusée en bout de procédure par la Belgique peut aboutir quand même pour une personne en résidence illégale en Belgique.

De plus, l'Accord prévoit la réciprocité, ce qui signifie que les Belges en séjour illégal au Kosovo peuvent faire également l'objet d'une réadmission vers la Belgique.

Pour rendre l'Accord de réadmission plus attrayant pour l'autre partie contractante, une exemption de visa ou de passeport de service peut être prévue.

Lorsqu'il s'agit d'un apatride, il doit être prouvé ou valablement présumé que l'intéressé est soit entré directement sur le territoire de la Partie requérante à partir du territoire de la Partie requise ou après y avoir séjourné, soit qu'il est en possession d'un document lui permettant de séjourner sur le territoire de la Partie contractante requise (doc. Sénat, n° 5-2144/1, p. 2).

Le texte du présent accord peut servir d'exemple pour la résolution d'éventuels litiges ou conflits qui risqueraient de se poser dans le cadre de futurs accords de ce type.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, sont adoptés par 9 voix contre 1.

rampzalig is in de betrokken regio. Door die overeenkomst door het parlement te laten goedkeuren, lijkt de regering geen rekening te houden met die verontrustende problematiek.

De heer Vanlouwe is van oordeel dat deze Overeenkomst nuttig kan zijn voor de aanpak van bepaalde problemen van terugname. Overeenkomstig artikel 7 (3) van de Overeenkomst, moet een verzoek tot terugname binnen een termijn van achtentwintig kalenderdagen worden beantwoord. Bij gebrek hieraan wordt aangenomen dat er wordt ingestemd met deze overdracht.

Wat gebeurt er indien de terugname door de aangezochte partij wordt bemoeilijkt, bijvoorbeeld door het weigeren van diplomatieke vergunningen ?

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat Kosovo zelf vaststelt of iemand de Kosovaarse nationaliteit heeft.

Kosovo staat sinds kort op de lijst van veilige landen, maar enkel voor asielaanvragen. Een asielaanvraag die door België op het einde van de procedure wordt afgewezen, kan toch nog succesvol zijn voor iemand met een illegaal verblijf in België.

Bovendien voorziet de Overeenkomst in de wederkerigheid, wat betekent dat Belgen die illegaal in Kosovo verblijven ook in aanmerking kunnen komen voor een overname naar België.

Om de Overeenkomst aantrekkelijker te maken voor de andere overeenkomstsluitende partij, kan er in een vrijstelling van visa of dienstpaspooten worden voorzien.

Wanneer het om een staatloze gaat, moet er bewezen of aannemelijk worden gemaakt dat de betrokkene het grondgebied van de verzoekende partij rechtstreeks is binnengekomen vanuit het grondgebied van de aangezochte partij of nadat hij aldaar heeft verbleven, of dat hij beschikt over een document dat hem toelaat om op het grondgebied van de aangezochte overeenkomstsluitende partij te verblijven (stuk Senaat, nr. 5-2144/1, blz. 2).

De tekst van deze overeenkomst kan als voorbeeld dienen om eventuele geschillen of conflicten op te lossen die zouden kunnen ontstaan in het kader van dit soort overeenkomsten.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden aangenomen met 9 stemmen tegen 1 stem.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,

Bart DE NIJN.
Olga ZRIHEN.

Le président,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 5-2144/1 — 2012/2013).**

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteurs,

Bart DE NIJN.
Olga ZRIHEN.

De voorzitter,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 5-2144/1 — 2012/2013).**