ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation et deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 7 février 1995 et le 4 août 1995, de deux demandes d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné le 10 octobre 1995 (assemblée générale) et le 18 octobre 1995 (deuxième chambre des vacations) l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving en tweede vakantiekamer, op 7 februari 1995 en op 4 augustus 1995 door de Minister van Binnenlandse zaken verzocht hem van advies te dienen over twee ontwerpen van wet "tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft op 10 oktober 1995 (algemene vergadering) en op 18 oktober 1995 (tweede vakantiekamer) het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS PREALABLES.

1. Par une lettre en date du 6 février 1995, le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, un avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cet avant-projet a été enrôlé sous le numéro L. 24.111/2.

Par une lettre en date du 1er août 1995, le vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur a soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, un second avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cet avant-projet a été enrôlé sous le numéro L. 24.594/2.

Les deux avant-projets modifiant la même loi et le second modifiant même certaines dispositions du premier, il a paru expédient au Conseil d'Etat de n'émettre à leur propos qu'un avis unique qui suivrait l'ordre des dispositions de la loi du 15 décembre 1980 tout en indiquant, à propos de chacune des dispositions modificatives, l'avant-projet dont elle procède en désignant celui-ci par son numéro de rôle.

2. En raison des modifications apportées à l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers par l'article 11 de l'avant-projet L. 24.594/2, ce dernier doit également être proposé par le ministre de la Justice, puisque la modification a trait à la chambre du conseil du tribunal correctionnel.

OBSERVATIONS GENERALES QUANT A LA PROCEDURE LEGISLATIVE D'ADOPTION DES PROJETS (Articles 77 et 78 de la Constitution).

A. Champ d'application de l'article 77 de la Constitution.

1. L'article 77 de la Constitution prévoit la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre des représentants et du Sénat pour dix catégories de "matières" (alinéa 1er) et dispose en outre qu'une loi à majorité spéciale peut étendre ces "matières" à d'autres lois (alinéa 2).

Grosso modo, les "matières" prévues à l'alinéa ler peuvent être groupées en quatre grands domaines :

- le domaine institutionnel, dont relèvent : la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution (1°); les lois à majorité spéciale (4°); les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution, notamment en ce qui concerne la monarchie (2°); certains aspects de la législation relative au fonctionnement des Chambres législatives (3°), entre autres, la répartition des membres du Parlement en groupes linguistiques (article 43 de la Constitution), le remplacement d'un membre du Parlement nommé membre du Gouvernement (article 50 de la Constitution), l'élection et la désignation des sénateurs (article 68 de la Constitution), la commission parlementaire de concertation (article 82 de la Constitution); la législation relative aux communautés et aux régions, notamment leurs organes, leurs compétences et leur financement (3°); les dispositions législatives en matière

de prévention (article 141 de la Constitution) et de règlement (article 142 de la Constitution) des conflits de compétence, ainsi qu'en matière de prévention et de règlement des conflits d'intérêts (article 143 de la Constitution) (3°); les lois portant approbation d'accords de coopération (10°); certaines législations relatives aux administrations locales (3°);

- le domaine international (3°, 5°, 6° et 7°);

- le domaine financier (3°);

- le domaine juridictionnel (3°, 8° et 9°).

2. Pour chacun des domaines précités, le Constituant a considéré qu'il existait - et il existe effectivement - une ratio legis pour conclure à la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat, notamment le principe de la participation dans un Etat fédéral, ce qui implique la participation des entités fédérées au processus fédéral de décision, au moins pour ce qui est de leur statut (1). Le Constituant a donc assurément recherché une certaine cohérence, également en ce qui concerne le domaine juridictionnel, point qui sera analysé plus en détail ci-après.

---

(1) A. ALEN, "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n°s 348 et 452b; F. DELPEREE, Droit constitutionnel, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 439.

3. Cette cohérence n’est toutefois pas parfaite, ainsi qu’il ressort des exemples ci-dessous :

- les "matières" mentionnées à l’article 77, alinéa 1er, de la Constitution se recouvrent souvent : ainsi, par exemple, le 3° mentionne-t-il les articles 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 et § 5, 175 et 177 de la Constitution, alors que les lois visées par ces articles doivent être adoptées à la majorité spéciale et sont à compter, pour ce motif déjà, au nombre des lois mentionnées à l’article 77, alinéa 1er, 4°, de la Constitution; ainsi, les lois visées au 7° relèvent-elles également des lois mentionnées à l’article 77, alinéa 1er, 3° et 4°, de la Constitution;

- les "matières" mentionnées à l’article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution sont les lois visées aux articles 145 et 146 de la Constitution, alors qu’une référence aux lois visées à l’article 161 de la Constitution fait défaut;

- dans l’article 77, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, il est fait référence à "la déclaration de révision de la Constitution" et à "la révision de la Constitution" elle-même qui sont visées à l’article 195 de la Constitution mais qui ne se traduisent nullement dans la confection de lois; au contraire, les matières que prévoient les autres dispositions de l’article 77, alinéas 1er et 2, font, elles, l’objet d’une loi.

4. L’article 77 de la Constitution appelle des commentaires plus circonstanciés aux fins de préciser le partage de responsabilités des autorités législatives dans le domaine juridictionnel. Trois dispositions, en particulier, retiennent l’attention : l’article 77, alinéa 1er, 3°, l’article 77, alinéa 1er, 8°, et l’article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution.

5. L’article 77, alinéa 1er, 3° de la Constitution doit être cité en premier. C’est lui qu’invoque le Gouvernement aux fins d’établir deux projets distincts. Cet article présente la particularité d’énumérer un ensemble de dispositions constitutionnelles qui requièrent expressément pour leur mise en oeuvre l’élaboration d’une loi. De manière formaliste, il renvoie à des textes où la Constitution demande qu’une matière soit réglée "par la loi", "en vertu d’une loi" ou à l’initiative de "la loi". Ainsi, dans le domaine juridictionnel, il est fait référence à l’article 142, aux articles "145, 146... ainsi qu’aux lois prises en exécution des lois et articles susvisés". Il n’est pas besoin de souligner l’importance de la référence à l’article 146 de la Constitution qui précise que "Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu’en vertu d’une loi ...".

L’on ne saurait, cependant, considérer que les interventions législatives requises par la mise en oeuvre des dispositions de la Constitution et qui ne sont pas répertoriées dans l’article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution tombent automatiquement dans le champ de l’article 78 et celui du bicaméralisme virtuel. Il faut

plutôt se demander si les dispositions constitutionnelles qui sont recensées dans l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution ne doivent pas être lues en combinaison avec d'autres - qui leur sont intimement liées et qui en permettent une interprétation cohérente.

Ainsi, l'article 145 de la Constitution requiert qu'une loi, élaborée selon la technique du bicaméralisme égalitaire, organise les juridictions qui connaîtront des contestations qui ont pour objet des droits politiques. L'article 144, lui, n'est pas répertorié dans la liste qu'énonce l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution. Il est vrai que la Constitution ne prévoit pas, en l'espèce, une intervention particulière du législateur. On ne saurait, cependant, en déduire que la loi, le Code judiciaire, par exemple, qui aménagerait les tribunaux de l'Ordre judiciaire et qui leur conférerait notamment l'examen de contestations ayant trait, soit aux droits civils, soit aux droits politiques, ne devrait pas être élaborée sous le même régime.

6. L'article 77, alinéa 1er, 8°, de la Constitution inscrit, pour sa part, les lois relatives au Conseil d'Etat dans le champ d'intervention du pouvoir législatif, selon la technique du bicaméralisme égalitaire. Une fois encore, la formulation de texte peut sembler appeler une interprétation restrictive. Ainsi, pour tenir compte de l'intitulé du chapitre VII du titre III de la Constitution, l'article 77, alinéa 1er, 8°, paraît exclure une intervention comparable pour les "juridictions administratives".

L’absence de référence à l’article 161 de la Constitution semble confirmer cette façon de voir.

En réalité, une interprétation combinée des 3° et 8° de l’article 77, alinéa 1er, de la Constitution suffit à conclure que l’organisation, la compétence et les attributions des juridictions administratives relèvent bien du bicaméralisme égalitaire.

7. Troisième disposition constitutionnelle, celle de l’article 77, alinéa 1er, 9°. Elle vise de manière spécifique "l’organisation des cours et tribunaux". Ici encore, l’on peut être tenté de donner à la disposition une signification restreinte. Seule "l’organisation", au sens strict de l’expression, des cours et tribunaux devrait être prise en considération. Seule "l’organisation judiciaire", au sens du titre II du Code judiciaire, devrait retenir l’attention. Toutes autres mesures, touchant par exemple, aux attributions, à la compétence ou à la procédure des autorités judiciaires échapperaient, en revanche, aux interventions du pouvoir législatif statuant selon les modalités du bicaméralisme égalitaire.

Ces interprétations ne sauraient, cependant, être retenues pour les raisons qui ont déjà été relevées ci-dessus. Une lecture conjointe des 3° et 9° de l’article 77, alinéa 1er, ainsi que des dispositions qui se rattachent étroitement aux articles "145, 146, ..." de la Constitution conduit, en effet, à considérer que l’aménagement du pouvoir judiciaire, au même titre que celui de la Cour d’arbitrage (articles 77, alinéa 1er, 3°, et 143), du Conseil d’Etat

(articles 77, alinéa 1er, 8°; 145 et 146), des juridictions administratives (articles 77, alinéa 1er, 3°, et 145), et des juridictions disciplinaires (articles 77, alinéa 1er, 3°, et 146) relève de la compétence du pouvoir législatif selon les procédures du bicaméralisme égalitaire. On ne saurait, par ailleurs, oublier que l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution vise également toutes les lois portées en exécution des articles 145 et 146 de la Constitution.

Comme l'indique le rapport Tant fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 894/3, p. 5), l'ensemble du domaine juridictionnel est gouverné ainsi par des lois adoptées selon la technique du bicaméralisme égalitaire, "car ces derniers (les cours et tribunaux) doivent, comme le Conseil d'Etat, appliquer les décrets, les ordonnances et arrêtés des Communautés et des Régions et, s'ils sont compétents, à cet égard, en vérifier la constitutionnalité et la légalité".

Certes, il ressort aussi des travaux préparatoires de la révision de la Constitution du 5 mai 1993 que les mots "l'organisation des cours et tribunaux" qu'utilise l'article 41, § 2, 9°, - devenu l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution coordonnée - peuvent servir à désigner l'organisation judiciaire "telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire" (Rapport fait au nom de la Commission de révision de la

Constitution et des réformes des institutions (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18) (1).

L'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution ne peut, cependant, être lu de manière isolée. Il doit, en particulier, être compris à la lumière des dispositions inscrites expressément dans l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution ainsi que de celles auxquelles cet article fait implicitement référence. L'économie du texte constitutionnel autant que son intelligence et sa cohérence veulent que les procédures du bicaméralisme égalitaire valent tant pour l'organisation des cours et tribunaux que pour la détermination de leurs attributions.

Raisonner autrement conduirait à de singulières anomalies. Pour ne prendre qu'un exemple, la définition des attributions des tribunaux qui connaissent des contestations ayant pour objet des droits civils relèverait de l'article 78 de la Constitution, mais celle des tribunaux qui connaissent des contestations ayant pour objet des droits

---

(1) La volonté des auteurs de la Constitution est, cependant, loin d'être univoque. Le même rapport indique qu'"en incluant dans la liste les articles 93, 94, 100, 102 et 103 de la Constitution, plutôt qu'en mentionnant l'organisation des cours et tribunaux ..., on peut soumettre au système bicaméral toutes les lois relatives à l'organisation du pouvoir judiciaire, en tant que tel, si bien qu'il ne peut y avoir aucun doute que les lois futures sur les tribunaux administratifs de première instance relèveront du bicaméralisme". Sans doute, faut-il lire "pouvoir juridictionnel" en lieu et place de "pouvoir judiciaire", ce qui suffit aussi à démontrer la fragilité des références textuelles dans le domaine de la répartition des compétences entre bicaméralisme égalitaire et bicaméralisme virtuel.

politiques tomberait dans le champ de l'article 77 de la Constitution. Si l'on connaît les difficultés que la doctrine et la jurisprudence éprouvent parfois à distinguer ces deux types de contestations, il est permis de se demander si le Constituant a voulu délibérément introduire une complication supplémentaire dans le processus de confection des lois ou s'il n'a pas cherché à concevoir, en matière de justice, un même régime législatif.

En d'autres termes, l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution ne vient pas limiter la portée qu'il convient de donner à l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la même Constitution. Au contraire, il la complète. Pour autant que de besoin (1), il précise que, dans le domaine de l'aménagement des institutions de justice, il y a lieu, de toute évidence, de comprendre l'organisation des cours et tribunaux. Cette précision pouvait paraître utile dans la mesure où l'article 77, alinéa 1er, 3°, ne contenait pas expressis verbis cette indication et où seule une interprétation de l'article 146 et des dispositions qui s'y agrègent permet d'arriver à la même conclusion.

En effet, concernant, il est vrai, la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les

---

(1) Selon le délégué du ministre dans l'affaire L. 24.603/2, "Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3°, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9° G.W. immers een overbodige bepaling". Mais, à suivre ce raisonnement, il y aurait lieu aussi d'omettre les dispositions relatives au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives. Il est permis de considérer que les auteurs de la Constitution ont voulu éviter toute équivoque à ce sujet.

régions, on peut lire dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, sur la disposition de l'ancien article 94 de la Constitution selon lequel "Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi", que "C'est en vertu de cette disposition constitutionnelle que le législateur détermine les compétences des juridictions de l'Ordre judiciaire et des juridictions administratives" (1). Selon cette jurisprudence, les compétences des cours et tribunaux trouvent leur fondement dans l'ancien article 94 de la Constitution, actuellement l'article 146 de la Constitution (2). Cette dernière disposition constitutionnelle figure à l'article 77, alinéa 1er, 3°, afin que les lois visées à l'article 146 de la Constitution soient de la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat. Ainsi, c'est non seulement l'"organisation", mais aussi la "compétence" des cours et tribunaux qui sont des matières intégralement bicamérales.

8. Il y a lieu de souligner, enfin, qu'une référence à une partie du Code judiciaire, comme cela fut fait au cours des travaux préparatoires (voir n° 7), paraît

---

(1) Cour d'arbitrage, n° 40/92, 13 mai 1992, B.3. Comparez également Cour d'arbitrage, n° 41/90, 21 décembre 1990, B. 3.

(2) Il en va autrement de la procédure ou des règles de procédure qui continuent de relever du législateur uniquement en vertu de sa compétence résiduelle : Cour d'arbitrage, n° 49/93, 24 juin 1993, B.4.

plutôt être de pure forme (1). Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, la notion d' "organisation", à l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution doit plutôt s'entendre dans le contexte global de la législation relative au contentieux juridictionnel.

La preuve qu'une référence de pure forme peut, au demeurant, engendrer l'incohérence, nous est encore donnée par l'article 58 du Code judiciaire qui ouvre la deuxième partie de ce code et selon lequel "l'organisation et les attributions des tribunaux militaires sont régies par des lois spéciales". Si on appliquait le critère formel, les tribunaux militaires échapperaient à la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat, en dépit du fait que ces juridictions sont mentionnées, en même temps que les tribunaux de commerce et les juridictions du travail, dans l'article 157 de la Constitution, comme faisant partie du pouvoir judiciaire.

B. Application de l'article 83 de la Constitution.

1. Un projet ou une proposition de loi doit, aux termes de l'article 83 de la Constitution, préciser s'il entend régler une matière qui est visée aux articles 74, 77 et 78.

---

(1) Cette observation fut également faite au cours des travaux préparatoires par un membre qui releva que la référence à la deuxième partie du Code judiciaire n'a qu'une valeur indicative (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18).

Une telle mention sera aisément apportée si le projet ou la proposition déposé concerne exclusivement une matière visée à l'un de ces articles. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, dans son avis du 28 juin 1995 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, "cette précision figurera ..., conformément à cette disposition constitutionnelle (celle de l'article 83), dans le corps même du texte soumis à la sanction royale et dans la loi, telle qu'elle sera publiée au Moniteur belge (1)". Elle y sera, par exemple, inscrite dans une disposition liminaire ou finale selon le cas.

L'opération risque cependant de s'avérer plus délicate si le projet ou la proposition de loi-dite "mixte"-contient des dispositions qui ressortissent à plusieurs domaines visés par les textes constitutionnels précités (2). Faut-il délibérément diviser le texte en projet, rédiger des textes distincts et respecter ainsi une pratique que le Conseil d'Etat n'a pas manqué de préconiser lorsqu'il s'agissait d'inscrire dans deux textes différents des dispositions qui requièrent, pour leur adoption, la réunion ou non de majorités qualifiées ? Faut-il plutôt admettre que les dispositions ressortissant à des modes distincts d'élaboration de la loi peuvent être inscrites dans un même texte, à charge éventuellement, pour ses auteurs, d'identi-

---

(1) Avis L. 24.224/2, Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 38/1, pp. 14-15.

(2) L'article 83 de la Constitution ne détermine pas le sort réservé à ces textes "mixtes".

fier, de manière claire, celles qui s'inscrivent dans le prolongement de l'une ou l'autre disposition constitutionnelle ?

2. Pour répondre à ces questions, il est utile de distinguer plusieurs catégories de projets ou de propositions de loi.

2.1. Un sort particulier doit être réservé aux projets ou propositions qui règlent une matière visée à l'article 74 de la Constitution. Etant, par dérogation à l'article 36 de la Constitution, de la seule compétence de la Chambre des représentants, à l'exclusion de celle du Sénat, ces textes doivent toujours s'inscrire dans un document distinct.

Dans son avis précité du 28 juin 1995, la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué les formules de présentation, de sanction et de promulgation qui doivent assortir la confection de ces documents législatifs.

2.2. En ce qui concerne les projets ou propositions de loi qui tendent à régler aussi bien des matières visées à l'article 77 de la Constitution que des matières visées par son article 78, quatre solutions peuvent être présentées.

2.2.1. Selon une première solution, le texte serait divisé en deux instruments législatifs distincts, soumis chacun à la procédure d'adoption qui lui est propre.

Cette solution, inspirée de l'article 62 du règlement de la Chambre, risque, dans la plupart des cas, de nuire à la cohérence formelle de la présentation de la loi, à celle de son examen par les chambres législatives et à celle de sa compréhension par les destinataires de la loi.

En effet, la division d'un ensemble cohérent en deux textes, qui sont ensuite soumis chacun à une procédure législative propre, peut donner lieu à d'importantes difficultés et compromettre ainsi la sécurité juridique : le risque existe qu'un des textes ne soit plus en harmonie avec l'autre, ou même qu'un des textes soit adopté et l'autre non.

D'une manière générale, il faut donc assurément préférer de continuer de traiter comme un seul texte, le texte qui, intrinsèquement, constitue un ensemble. La division d'une proposition ou d'un projet ne pourrait s'appliquer que pour un texte composé d'éléments disparates, comme par exemple un projet de loi-programme (1), ou pour un texte qui traite de deux matières fondamentalement distinctes et pour lesquelles la division paraît évidente en droit.

---

(1) A cet égard, il est intéressant de constater que, lorsque le Premier Ministre, au cours des travaux préparatoires de la révision de la Constitution, évoquait la division de projets, la discussion portait précisément sur des projets de loi-programme (rapport de la commission de la Chambre sur la révision de l'article 26 de la Constitution, Doc. parl. Chambre, 1992-93, n° 894/3, p. 19). Voir également la déclaration de M. Erdman, rapporteur, qui espérait que le nouveau système permettrait d'éviter des lois "fourre-tout" (Ann. parl., Sénat, 28 janvier 1993, p. 1466).

En conséquence, il y aura lieu, dans chaque cas, de vérifier si le texte présenté peut, en vertu des critères qui viennent d'être énoncés, être dissocié ou si son examen et son adoption ne postulent pas le maintien d'un document unique.

2.2.2. Une deuxième solution préconiserait le maintien des textes dans un instrument unique dont tous les articles seraient soumis à la procédure d'adoption législative bicamérale parfaite. Les articles devant être adoptés selon la procédure applicable aux matières visées à l'article 77 de la Constitution auraient donc pour effet d'"absorber" les autres dispositions qui devraient être adoptées selon la même procédure.

Cette solution qui trouve un appui dans les travaux préparatoires de l'article 77 de la Constitution (1), ne semble pas pouvoir être retenue.

En effet, le Conseil d'Etat considère que l'application d'un tel principe conduirait à élargir considérablement le champ d'application de l'article 77 de la Constitution au détriment de son article 78, ce qui, d'une part, ne serait pas en harmonie avec la volonté du Constituant de 1993 et, d'autre part, ne serait pas de nature à garantir la

---

(1) Voir la déclaration d'un des auteurs de l'"amendement de base" : "Si l'on examine une loi dont certaines dispositions ressortissent au système bicaméral, c'est toute la loi qui sera examinée selon cette procédure" (rapport de la commission du Sénat sur la révision de l'article 41 de la Constitution, Doc. parl. Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 20).

régularité de la procédure d'adoption pour chacune des dispositions du texte soumis aux Chambres.

2.2.3. Selon une troisième solution, les textes seraient maintenus dans un instrument unique qui serait soumis à la procédure d'adoption applicable aux dispositions considérées comme essentielles dans le projet. Les dispositions accessoires suivraient, dès lors, le sort réservé aux textes jugés plus fondamentaux.

Cette solution qui repose sur l'appréciation, au cas par cas, de l'objet principal d'un texte présente de graves inconvénients liés à l'incertitude, née de la difficulté d'évaluer le caractère principal ou accessoire de certains textes. Cette solution conduit, dès lors, à une insécurité juridique quant à la régularité de la procédure à suivre.

Comme les auteurs du rapport de la commission du Sénat (1), le Conseil d'Etat estime que cette manière de procéder ne doit pas être suivie.

2.2.4. Enfin, on peut envisager le maintien des textes dans un instrument unique dont certains articles seront soumis à la procédure d'adoption applicable aux matières visées à l'article 77 de la Constitution et les

---

(1) Rapport de la commission du Sénat sur la révision de l'article 41 de la Constitution, cité supra, p. 12. Cette solution ne doit pas être privilégiée, dès lors qu'elle ne garantit pas la régularité de la procédure pour toutes les dispositions. En outre, il ne sera pas toujours aisé de déterminer quel est "l'objet principal" d'un texte.

autres articles, à celle applicable aux matières visées à l'article 78 de la Constitution. Une disposition liminaire ou finale, selon le cas, indiquerait les articles du projet ou de la proposition qui règlent une matière visée à l'article 77 d'une part, et, d'autre part, les articles qui règlent une matière visée à l'article 78.

Le Conseil d'Etat est conscient des quelques difficultés pratiques qui se poseront pour organiser une telle procédure. Il lui apparaît néanmoins que cette quatrième solution présente le plus d'avantages : la régularité de la procédure suivie est garantie, la compréhension du projet est facilitée pour ceux qui doivent en discuter et le voter, enfin, la cohérence du texte légal est sauvegardée.

C. Conclusion.

Il convient de compléter les projets de loi en indiquant, dans une disposition initiale ou finale, quelle est, conformément à l'article 83 de la Constitution, la procédure législative à suivre pour son adoption.

Les projets règlent des matières visées à l'article 78 de la Constitution, à l'exception toutefois des dispositions suivantes :

- si l'article 29 du projet L. 24.111 (insérant un article 51/4 dans la loi du 15 décembre 1980 pour déterminer la langue de l'examen de reconnaissance de la qualité de réfugié) est complété, comme le suggère le présent avis,

pour indiquer les règles fixant l'emploi des langues devant le Conseil d'Etat, il règlera une matière visée à l'article 77, alinéa 1er, 8°, de la Constitution qui concerne les lois relatives au Conseil d'Etat;

- relèvent également de l'article 77, alinéa 1er, 8°, de la Constitution, les articles 46 et 47 du projet de loi L. 24.111 (abrogeant l'article 69 et modifiant l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980), que ce soit dans leur rédaction originelle ou dans la version qu'en propose le Conseil d'Etat. En effet, il n'y a pas lieu de s'en tenir au seul dispositif des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour déterminer le champ d'application de la disposition constitutionnelle précitée.

Ces deux dispositions du projet de loi relèvent également de l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution, en ce qu'il renvoie à l'article 145 de la Constitution, relatif aux droits politiques dont les juridictions administratives peuvent connaître.

- Enfin, les articles 11 du projet L. 24.594 et 48 du projet L. 24.111 (complétant l'article 71 de la loi) ont trait à la compétence de la chambre du conseil et relèvent de l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution.

OBSERVATIONS GENERALES QUANT AUX PROJETS.

1.a. Même s'il est vrai que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoyait, dès son adoption,

la possibilité de prendre également, dans certaines circonstances, un arrêté ministériel de renvoi à l'égard d'un étranger non autorisé à séjourner plus de trois mois dans le royaume (1) (donc un étranger uniquement admis au court séjour et qui peut faire l'objet d'un ordre de quitter le

---

(1) Commentant l'article 20 du projet qu'elle avait soumis au ministre de la Justice de l'époque et qui prévoyait que le ministre pouvait renvoyer l'étranger qui n'était pas établi dans le royaume lorsqu'il avait gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, la Commission d'étude du statut des étrangers en Belgique, communément appelée la "Commission Rolin", observait que cette mesure pourrait, comme par le passé, être prise contre un étranger non autorisé à séjourner plus de trois mois ou à s'établir, encore qu'il puisse faire l'objet d'un simple ordre de quitter le territoire dont les effets sont moins durables que ceux du renvoi.
Cette possibilité a été mentionnée dans l'article 20, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980, en vertu duquel le ministre peut renvoyer ("arrêté ministériel d'expulsion") l'étranger qui n'est pas établi dans le royaume, lorsqu'il a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou n'a pas respecté les conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi. La portée de cette disposition a été décrite comme suit dans l'exposé des motifs (Doc. parl. Chambre, session 1974-1975, n° 653/1, p. 23) : "Vu les effets spécifiques de l'arrêté de renvoi (...), cette mesure pourra comme par le passé aussi être prise, si nécessaire contre un étranger en court séjour, encore qu'il puisse faire l'objet d'un simple ordre de quitter le territoire, dont les effets sont moins durables que ceux du renvoi ...". Au sujet de la portée de l'expression "conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi", le ministre, en Commission de la justice de la Chambre, a précisé ce qui suit (Doc. parl. Chambre, session 1977-1978, n° 144/7, p. 34) : "... les conditions auxquelles l'article 20 se réfère sont celles dont il s'agit à l'article 13 et celles imposées à l'étudiant étranger désireux de faire des études en Belgique".

territoire) (1), il n'en reste pas moins que cette loi, sous la réserve qui vient d'être formulée, distinguait quatre mesures d'éloignement du territoire selon la nature du séjour de l'étranger sur le territoire du royaume : le refoulement à l'égard de l'étranger non autorisé à entrer sur le territoire du royaume; l'ordre de quitter le territoire à l'égard de l'étranger non autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois et se trouvant dans un des cas prévus à l'article 7 de la loi; l'arrêté ministériel de renvoi à l'égard de l'étranger admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois; l'arrêté royal d'expulsion à l'égard de l'étranger établi sur le territoire du royaume.

b. Dans son avis relatif à l'avant-projet qui allait devenir la loi du 28 juin 1984 et dans lequel il était envisagé de prévoir la possibilité pour le ministre de prendre, dans certaines circonstances, un ordre de quitter le territoire, en lieu et place d'un arrêté ministériel d'expulsion, à l'égard d'un étudiant étranger pourtant autorisé à un séjour de plus de trois mois, le Conseil d'Etat avait observé qu'il appartiendrait au législateur d'apprécier s'il y avait lieu d'introduire dans la loi du 15 décembre 1980 une modification qui risquait de rompre la cohérence et de briser l'harmonie des différentes parties de cette loi (Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/1, p. 30). L'article 61 de la loi du 15 décembre 1980 n'en a pas moins été remplacé par l'article 5 de la loi du 28 juin 1984.

---

(1) Principe rappelé par F. Rigaux, "Vers un nouveau statut administratif pour les étrangers", J.T., 1981, pp. 85 et suiv., n° 53, p. 95.

c. Une nouvelle atteinte à la cohérence et à l'harmonie de la loi du 15 décembre 1980 a été apportée par l'article 2 de la loi du 6 mai 1993, en application duquel il est dorénavant possible de donner un ordre de quitter le territoire à un étranger et aux membres de sa famille autorisés à séjourner en Belgique pour une durée limitée, mais supérieure à trois mois (1).

d. Force est de constater que de nouvelles atteintes sont portées à la cohérence et à l'harmonie de la loi du 15 décembre 1980 par certaines dispositions des deux avant-projets de loi :

- l'article 16 de l'avant-projet L. 24.111 prévoit ainsi qu'un arrêté ministériel de renvoi pourra dorénavant être pris à l'égard d'un étranger qui, dans une période de cinq ans, aura reçu plus de deux fois un ordre de quitter le territoire; il s'agit là d'une nouvelle possibilité qui est introduite dans la loi du 15 décembre 1980 de

---

(1) Avant cette modification, l'étranger autorisé à un séjour de plus de trois mois, mais pour une durée expressément limitée dans l'autorisation et qui demeurait sur le territoire du royaume après l'expiration de cette période, ne pouvait faire l'objet que d'un arrêté ministériel de renvoi pour "non-respect des conditions, mises à son séjour, telles que prévues par la loi", et non d'un simple ordre de quitter le territoire (Doc. parl. Chambre, session 1974-1975, n° 653/1, p. 24). Il convient d'observer que le Conseil d'Etat avait, dans son avis, formulé une proposition de texte, sans rappeler que la modification ainsi apportée à la loi du 15 décembre 1980 risquait à nouveau de porter atteinte à la cohérence et à l'harmonie de la loi du 15 décembre 1980 (Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n° 555/1, p. 48).

prendre une telle mesure à l'encontre d'un étranger qui n'est pourtant autorisé qu'à un court séjour;

- l'article 44bis du même avant-projet prévoit, par contre, qu'un ordre de quitter le territoire pourra être donné à l'étudiant C.E. ou aux membres de sa famille, lorsque ce dernier ne répond plus aux conditions mises à son séjour de plus de trois mois en qualité d'étudiant, tandis que l'article 9 de l'avant-projet L. 24.594 augmente de manière considérable les situations dans lesquelles un ordre de quitter le territoire pourra être décidé à l'égard d'étudiants non-C.E. ou de membres de leur famille préalablement autorisés à séjourner plus de trois mois sur le territoire du royaume; ces deux nouvelles possibilités s'inscrivent dans la logique de la modification déjà apportée à l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 28 juin 1984.

e. Bien que des justifications aient été avancées soit dans l'exposé des motifs accompagnant les avant-projets de loi, soit par les délégués du Gouvernement, le Conseil d'Etat croit devoir mettre à nouveau l'accent sur le fait que ces dispositions ne sont pas de nature à assurer le maintien de la cohérence et de l'harmonie recherchées à l'origine par la loi du 15 décembre 1980.

2. Quoique l'avant-projet L. 24.537 concernant l'octroi de l'aide sociale aux personnes de nationalité étrangère porte sur une matière autre que celle réglée par la loi du 15 décembre 1980, il n'en reste pas moins que les notions qui y sont utilisées ("séjour illégal"; "séjour irrégulier") doivent être interprétées au regard de la loi précitée et que les trois avant-projets soumis à l'avis de la section de législation présentent ainsi une certaine connexité. Il s'indiquerait, dès lors, que leur examen soit poursuivi de manière conjointe ou, à tout le moins, coordonnée, notamment en commissions (1).

---

(1) Lors de l'examen des projets de loi qui allaient devenir la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980, certains parlementaires ont ainsi regretté que les commissions compétentes n'aient pas eu l'occasion de connaître conjointement des modifications apportées par l'article 151 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

EXAMEN DES TEXTES.

Arrêté de présentation.

L'arrêté de présentation doit être rédigé comme suit :

"Notre Ministre de la Justice est chargé de présenter, en Notre Nom, aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit :".

Dispositif.

Article 1er.

1. En application de l'article 2, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par l'article 17 de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation examine d'office si le texte de projets ou de propositions de loi ou d'amendements à ces projets ou propositions qui lui est soumis a pour objet des matières visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution.

2. L'article 1er de l'avant-projet précise qu'il règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Cette affirmation appelle les observations suivantes :

a. l'article 7 de l'avant-projet L. 24.594 modifie l'article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 afin de prévoir

notamment que les recours introduits auprès de la commission permanente de recours des réfugiés peuvent également être examinés par un juge unique lorsqu'il est estimé, après consultation de la requête, que le recours "ne requiert pas un examen approfondi" (1). Cette modification apportée aux modalités d'organisation de la commission ne doit être considérée ni comme une disposition relative à la création ou à l'établissement de celle-ci, ni comme une disposition modifiant ses compétences. Il en va de même de la deuxième modification apportée au même article par la disposition en projet et relative à la possibilité de désigner des présidents et assesseurs pour un délai déterminé. Elle ne doit donc pas être soumise à l'examen conjoint par la Chambre des représentants et le Sénat, en application de l'article 77 de la Constitution;

b. l'article 11 de l'avant-projet L. 24.594 ouvre devant la chambre du conseil un recours contre la décision prise par le ministre ou son délégué de prolonger, au-delà de la période de deux mois initialement prévue par l'article 74/5, § 5, de la loi du 15 décembre 1980, le maintien, dans un lieu situé à la frontière ou assimilé, de l'étranger qui, après avoir tenté de pénétrer dans le royaume, a introduit, à la frontière, une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié et qui a fait, dans l'intervalle, l'objet d'une décision de refus d'entrée exécutoire. Bien que la disposition en projet ne

---

(1) L'article 57/12, alinéa 4, prévoit déjà cette possibilité pour les recours estimés "irrecevables" ou "manifestement non fondés".

fasse, en réalité, que compléter l'énumération, faite à l'article 74/5, § 5, de la loi du 15 décembre 1980, des cas dans lesquels un recours est ouvert devant la chambre de conseil contre des mesures privatives de liberté ou y assimilées, elle doit être considérée comme une disposition modifiant les compétences de cette juridiction. Elle doit donc être soumise à l'examen conjoint par la Chambre des représentants et le Sénat, en application de l'article 77 de la Constitution.

Article 2.

Article 3 (L. 24.111).

Disposition autonome.

On observera qu'après les diverses modifications que la loi du 15 décembre 1980 a subies, certains articles utilisent effectivement le terme de "compétences", mais d'autres le terme d'"attributions".

Mieux vaudrait donc rédiger l'article 3 comme suit :

"Art. 3. Dans la même loi, les expressions qui désignent le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences sont remplacées par le mot "ministre".

Le texte néerlandais de cet article devrait être rédité ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5 (L. 24.111).

Article 3 de la loi.

Sur le 3° de l'article 3, alinéa 1er, en projet.

L'article 5, 2° et 3°, du projet L. 24.111/2 a pour objet d'intégrer dans la législation belge l'exigence formulée à l'article 5, alinéa 1., c, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

Selon le paragraphe 2 du même article de la Convention, l'entrée sur les territoires des Parties contractantes doit, en principe, être refusée aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre des Communautés européennes qui ne satisfont pas à cette condition; ils doivent également y satisfaire pour pouvoir circuler librement dans l'ensemble des territoires des Parties contractantes conformément aux articles 19 à 21 de la Convention.

Il se justifie d'autant moins de s'écarter, dans la rédaction du 3°, de la formulation utilisée dans l'article 5, alinéa 1., c, de la Convention, que les dispositions précitées doivent, de l'avis conforme des délégués du Gouvernement, être considérées comme directement applicables.

Le 3° serait par conséquent mieux rédigé comme suit :

"3° s'il ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un Etat tiers dans lequel son admission est garantie, et n'est pas en mesure d'acquérir légalement ces moyens;" (1).

Sur le 4° de l'article 3, alinéa 1er, en projet.

L'article 5 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen prévoit que l'entrée sur les territoires des Parties contractantes doit aussi, en règle générale, être refusée à l'étranger non-ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes "signalé aux fins de non-admission" au sens de l'article 1er de la Convention, c'est-à-dire "dans le Système d'Information Schengen conformément aux dispositions de l'article 96".

L'alinéa 1. de cet article dispose comme suit :

"Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues

---

(1) étant toutefois entendu que cette exigence ne pourrait être opposée au bénéficiaire du droit de transiter prévu par l'article 18 de la convention.

par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes".

Les alinéas 2. et 3. de l'article 96 déterminent les motifs sur lesquels peuvent être fondées ces décisions.

Aux termes de l'article 94, alinéa 1., de la Convention :

"Le Système d'Information Schengen comporte exclusivement les catégories de données qui sont fournies par chacune des Parties Contractantes et qui sont nécessaires aux fins prévues aux articles 95 à 100. La Partie Contractante signalante vérifie si l'importance du cas justifie l'intégration du signalement dans le Système d'Information Schengen".

La rédaction du 4° en projet procède de la conception que les motifs donnant lieu au signalement "aux fins de non-admission en Belgique" seraient identiques à ceux permettant, au regard de l'article 96 de la convention, l'intégration d'un signalement national dans le Système d'Information Schengen; les délégués du Gouvernement attribuent à l'article 96, en ce sens, un caractère directement applicable.

Il ressort cependant des dispositions précitées de la convention qu'il revient aux autorités nationales de déterminer lesquels, des signalements nationaux résultant de décisions visées à l'article 96, doivent faire l'objet d'une intégration dans le Système d'Information Schengen, en veillant à la proportionnalité de cette mesure à l'importance du cas.

Ni la législation actuelle ni l'avant-projet ne déterminent le sens qu'il conviendrait d'attribuer à la notion de signalement "aux fins de non-admission en Belgique", pas davantage que la Convention d'application de l'Accord de Schengen, dont les articles 21 et 25 font toutefois état de listes nationales de signalement.

Les délégués du Gouvernement ont proposé la rédaction alternative suivante pour le 4° :

"4° s'il est signalé aux fins de non-admission en Belgique ou dans les Etats parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, soit pour le motif que sa présence constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, soit pour le motif qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement non rapportée, ni suspendue, comportant une interdiction d'entrée".

Il paraît cependant plus simple de prévoir, à titre de motif supplémentaire de refoulement applicable dans les cas visés aux articles 5, 19 et 20 de la convention, l'existence d'un signalement aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen pour l'un ou pour l'autre des motifs mentionnés dans le texte alternatif proposé par les délégués du Gouvernement.

Dans l'hypothèse particulière, envisagée aux articles 18 et 21 de la Convention (1), de l'étranger titulaire d'un titre de séjour délivré par l'une des Parties contractantes, les motifs de refoulement correspondants se déduiront des 6° et 7° en projet.

Le texte suivant est proposé :

"4° s'il est signalé aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen;".

Article 6 (L. 24.111).

Article 3bis nouveau de la loi.

L'article en projet vise à permettre à l'étranger d'apporter la preuve des moyens de subsistance suffisants

> "par la production d'une attestation de prise en charge, dans laquelle une personne physique qui dispose de ressources suffisantes et qui possède la nationalité belge ou qui est autorisée ou admise à séjourner en Belgique pour une durée illimitée, s'engage à l'égard de l'Etat belge et d'un centre public d'aide sociale à prendre en charge pendant un délai de deux ans les soins des santé, les frais de séjour et du rapatriement de l'étranger".

Cette disposition doit, comme l'indique le commentaire de l'article 6 dans l'exposé des motifs, être rappro-

---

(1) Voir aussi l'article 25.

chée des articles 3, alinéa 1er, 3°, et 7, alinéa 1er, 6°, respectivement en projet à l'article 5 et à l'article 10 du projet L. 24.111/2, qui subordonnent l'accès au territoire et le séjour de moins de trois mois à l'existence de moyens de subsistance suffisants ou à la possibilité de se les procurer par l'exercice légal d'une activité lucrative.

Selon l'article 5, § 1er, c, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, l'une des conditions à l'entrée sur les territoires des Parties contractantes pour un séjour n'excédant pas trois mois consiste à

> "disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un Etat tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens".

Les dispositions du titre II, chapitre IV, de la convention font également dépendre de la réalisation de cette condition le droit de circuler librement sur le territoire de l'ensemble des Parties contractantes.

Il résulte par ailleurs des articles 5, § 2, 15 et 16 de la convention que l'entrée sur les territoires des Parties contractantes doit être refusée à l'étranger qui ne remplit pas cette condition, sauf si la partie contractante estime nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, auquel cas l'admission est limitée à son seul territoire.

Or, il n'est guère possible de considérer qu'une attestation constatant l'engagement d'un tiers à prendre en charge, à l'égard de l'Etat et d'un centre public d'aide sociale, le coût des soins de santé ainsi que les frais de séjour et de rapatriement de l'étranger constituerait la preuve qu'il dispose lui-même des moyens de subsistance suffisants, au sens des dispositions précitées de la convention, ou est en mesure de les acquérir légalement.

Semblable attestation n'établit la preuve proprement dite que de l'engagement qu'elle constate, non du fait que l'étranger lui-même dispose des moyens de subsistance requis; admettre comme preuve suffisante de l'existence de ces moyens celle de l'engagement de "prise en charge" par une tierce personne reviendrait en fait, dans bien des cas, à dispenser l'étranger de satisfaire à cette condition d'entrée et de séjour.

La fiction sur laquelle repose l'article en projet est par conséquent de nature à restreindre les effets des dispositions précitées de la convention, avec lesquelles il ne se concilie dès lors pas.

Article 9 (L. 24.111).

Article 6 de la loi.

Le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs renvoie aux articles 19 et 20 de la Convention

d'application de l'Accord de Schengen; la durée de validité du visa uniforme visé à l'article 19, § 1er, est réglée par l'article 11, § 1er, de la convention.

Selon les délégués du Gouvernement, l'alinéa en projet serait également applicable dans l'hypothèse envisagée à l'article 21 de la convention; encore que le paragraphe 1er de celui-ci ne le précise pas expressément, la "période de trois mois au maximum" qui y est visée correspondrait à une durée maximale de trois mois au cours d'une période de six mois à compter de la date d'entrée sur le territoire d'une Partie contractante autre que celui de la Partie contractante qui a délivré le titre de séjour (1).

Il paraît, dès lors, souhaitable que le texte en projet précise que, lorsque l'étranger voyage sous le couvert d'un titre de séjour délivré par l'une des Parties contractantes, les séjours sur le territoire de celle-ci ne sont pas pris en considération pour l'application de cette disposition.

---

(1) L'utilisation, dans l'article 21, § 1er, des termes "sur le territoire des autres Parties contractantes", différents de ceux auxquels recourt le paragraphe 1er des articles 19 et 20, "sur le territoire de l'ensemble des Parties contractantes" et "sur les territoires des Parties contractantes", est invoquée à l'appui de cette interprétation.

Article 10 (L. 24.111) et article 2 (L. 24.594).

Article 10 (L. 24.111).

Article 7 de la loi.

Alinéa 1er en projet.

1. Les termes utilisés au début de l'article 5, § 1er, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, "l'entrée ... peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après", ne semblent pas s'opposer au maintien ou à l'établissement de conditions nationales supplémentaires d'accès au territoire et de court séjour.

De telles conditions ne paraissent toutefois pas pouvoir faire obstacle au droit de libre circulation garanti par les articles 19 à 21 de la convention; en tout cas dans les hypothèses envisagées par ces dispositions de la Convention, les motifs mentionnés aux 7° et 8° de l'alinéa 1er en projet ne peuvent fonder à suffisance une mesure d'éloignement prise à l'égard d'une personne qui prétend avoir accès au territoire du royaume en vertu des articles 19 à 21 de la convention.

2. Quant au 6° du même alinéa, il y a lieu de se reporter à la première observation formulée au sujet de l'article 5 de l'avant-projet L. 24.111.

Alinéa 2 en projet.

L'alinéa 2 en projet devrait être intégré dans l'alinéa 1er, 2°, qu'il convient à cet effet de compléter comme suit : "ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas expiré;".

Article 2 (L. 24.594).

Article 7 de la loi.

Alinéa 3 en projet.

a. Rappel historique.

1. Alors qu'en règle générale, l'étranger qui fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire pris en application de l'article 7, alinéa 1er, de la loi, se voit accorder un certain délai, en régle générale cinq jours, pour y obtempérer, l'alinéa 2 du même article prévoit toutefois que le ministre ou son délégué peut décider, s'il l'estime nécessaire, de ne pas octroyer un tel délai, mais de faire au contraire ramener, sans délai, cet étranger à la frontière.

L'alinéa 3 du même article prévoyait dans ce cas que l'étranger pouvait être détenu "pendant le temps strictement nécessaire" pour l'exécution de cette décision de reconduite à la frontière. Aucune durée maximale de détention n'était cependant fixée par cette disposition, contrairement à ce qui était par ailleurs prévu :

- en cas de mise à la disposition du Gouvernement d'un étranger renvoyé ou expulsé (article 25, alinéa 4, de la loi - durée maximale : un mois, dans la version initiale de la loi du 15 décembre 1980);

- en cas de détention d'un étranger n'ayant pas obtempéré, dans le délai imparti, à l'ordre de quitter le territoire, à l'arrêté ministériel de renvoi ou à l'arrêté royal d'expulsion qui lui avait été au préalable notifié (articles 27, alinéa 3, et 29 de la loi du 15 décembre 1980 - durée maximale : un mois, augmentée, le cas échéant (arrêté ministériel de renvoi susceptible d'une demande de révision avec effet suspensif), de la durée

de l'examen de demande en révision, dans la version initiale de la loi (1).

2. C'est à la suite de la modification apportée par l'article 1er de la loi du 6 mai 1993 à l'article 7, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, que la durée maximale de la détention a été fixée à deux mois (2). Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'avant-projet (p. 3),

---

(1) Il est à noter que l'article 7 de la loi antérieure du 28 mars 1952 sur la police des étrangers prévoyait déjà que l'étranger qui n'aurait pas exécuté volontairement la mesure de renvoi ou d'expulsion prise à son égard, pourrait y être contraint par la force et, au besoin, détenu à cette fin, pendant une durée maximale d'un mois.
Cette disposition faisait suite à l'observation qu'avait formulée le Conseil d'Etat à l'égard de l'avant-projet de loi qui ne prévoyait ni limitation de temps ni contrôle judiciaire : "Le projet ne comporte aucune garantie pour l'étranger en ce qui concerne notamment la durée de la détention ... Un remède pourrait être apporté à cette situation par l'institution d'un contrôle du pouvoir judiciaire en ce qui concerne le maintien de la détention et la fixation d'un délai à l'expiration duquel cette détention devra cesser" (Doc. parl. Sénat, session 1949-1950, n° 21, p. 9).
L'article 9 de la même loi prévoyait par ailleurs que, lorsque le renvoi ou l'expulsion était impossible en raison de circonstances de fait, l'étranger pouvait être mis à la disposition du Gouvernement dans un établissement à ce destiné et ce, pour une durée maximale de six mois, mais avec possibilité de recours, de mois en mois, devant la chambre du conseil, en vue de faire valoir que l'empêchement existant au moment de la mise à la disposition n'existait plus.

(2) Le même délai de deux mois a également été inséré dans les articles 25 et 29 de la loi du 15 décembre 1980, par les articles 4 et 5 de la même loi du 6 mai 1993. Il convient également de noter que la possibilité de maintenir un candidat réfugié dans un lieu situé à la frontière ou assimilé, introduite à l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980 par l'article 15 de la loi du 18 juillet 1991, ne peut, elle aussi, dépasser une durée maximale de deux mois (article 74/5, § 5).

l'exposé des motifs de la loi du 6 mai 1993 justifiait la fixation de la durée maximale de la détention à deux mois par le délai requis pour, dans un dossier moyen, obtenir de la part des autorités compétentes, la communication des documents permettant l'éloignement de l'étranger du territoire du royaume. le Conseil d'Etat n'a émis aucune objection dans son avis relatif à l'avant-projet de loi comportant cette disposition (Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n○ 556/1, p. 11).

b. Commentaires.

1. Tout en maintenant les dispositions de l'article 7, alinéa 3, selon lesquelles la détention d'un étranger qui a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire sans délai ne peut avoir lieu que pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la décision de reconduite, l'article 2 de l'avant-projet examiné sous le n○ L. 24.594 autorise dorénavant le ministre ou son délégué à prolonger, par périodes successives de deux mois, cette détention, à la double condition qu'il soit établi :

- que les démarches en vue de l'éloignement ont été entreprises dans le délai initial de deux mois;

- et que l'éloignement effectif de l'étranger est toujours possible.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'avant-projet, le recours ouvert devant la chambre du conseil en application de l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980 permettra à cette dernière d'examiner notamment si cette mesure privative de liberté, de même que sa prolongation par périodes successives, est conforme à la loi. Il appartiendra donc à la chambre du conseil, qui pourra être saisie de mois en mois par l'étranger concerné, d'examiner la réalisation effective de ces deux conditions, de même que de la condition générale selon laquelle la détention ne peut en tout état de cause avoir lieu que pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure de l'éloignement.

2. Le principe même de l'augmentation de la durée maximale initialement prévue de détention, dès lors que celle-ci n'est prévue que pour assurer l'exécution effective d'une mesure d'éloignement du territoire, ne se heurte pas aux dispositions de droit international applicables en la matière, et notamment à l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 5.1.f de la convention autorise expressément la détention régulière d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours, ce qui est bien le cas en l'espèce. Le recours, à intervalle raisonnable (de mois en mois), devant la chambre du conseil répond à l'obligation, imposée par l'article 5.4. de la convention, de reconnaître à l'étranger concerné le droit d'introduire un recours devant un tribunal appelé à statuer à bref délai sur la légalité de la détention. En ce qui

concerne la durée de détention, il convient de rappeler (1) :

- que, s'il est vrai que la durée raisonnable prescrite à l'article 5.3. ne concerne que la détention préventive, il n'en reste pas moins que l'alinéa f du paragraphe 1er postule implicitement, mais nécessairement, que la procédure d'expulsion soit menée avec la "diligence requise". A défaut, la détention cesserait d'être justifiée au regard de cette dernière disposition;

- qu'il est admis que, lorsque, en raison de circonstances de fait, l'expulsion d'un étranger se révèle impossible, sa détention peut être ordonnée conformément à l'article 5.1.f.

3. L'on observera toutefois que les deux conditions prévues par la disposition en projet et qu'il appartiendra à la chambre du conseil d'examiner ne paraissent guère satisfaisantes :

- en application de la première condition, les démarches en vue de l'éloignement devraient avoir été entreprises dans le délai initial de deux mois; il peut donc s'agir du dernier jour du délai, alors même que, lors de la modification apportée à l'alinéa 3 de l'article 7 de la

---

(1) J. Velu et R. Ergec, "Convention européenne des droits de l'homme", R.P.D.B., complément, t. 7, n° 334, p. 249.

loi du 15 décembre 1980 par l'article 1er de la loi du 6 mai 1993, il avait été précisé, dans l'exposé des motifs, que la communication des documents nécessaires à la reconduite à la frontière prenait deux mois pour un dossier moyen; la première condition doit donc être revue de manière à mettre l'accent sur le fait que le délai mis à entamer les démarches ne résulte pas de l'inertie de l'administration;

- en application de la seconde condition, l'éloignement effectif de l'étranger doit toujours être possible à l'issue de la période initiale de deux mois, de même qu'à l'issue de chaque prolongation; force est de constater que cette condition est très largement potestative et ne repose sur aucune explication précise dans l'exposé des motifs. Quels seront donc les critères qui permettront de considérer que l'éloignement effectif de l'étranger est toujours possible : exigera-t-on de la part des autorités étrangères compétentes une promesse formelle de délivrance, dans un délai imparti ou non, des documents nécessaires ? Se contentera-t-on, au contraire, d'une promesse formelle d'examen de la demande de délivrance desdits documents ? Ira-t-on jusqu'à se contenter d'une simple acceptation de l'examen de la demande par l'autorité compétente ? Une même demande pourra-t-elle être réitérée auprès de diverses autorités ? Même s'il est vrai que les abus en la matière pourraient être sanctionnés par la chambre du conseil en application de la condition générale selon laquelle la détention ne peut de toute façon avoir lieu que pendant le temps strictement

nécessaire pour l'exécution de la mesure, il n'en reste pas moins que la disposition en projet devrait être revue afin de décrire de manière plus précise les conditions dans lesquelles il pourrait être décidé de prolonger, par périodes successives de deux mois, la période initiale de détention.

4. Si l'on se réfère à la suggestion formulée par le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au projet de loi qui allait devenir la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers (1), de fixer un délai à l'expiration duquel la détention devrait cesser et si l'on tient compte de l'affirmation de l'exposé des motifs de l'avant-projet selon laquelle la disposition en projet aurait, en réalité, pour conséquence de réduire le délai actuel de détention administrative, il ne devrait y avoir non plus aucune difficulté à ce qu'un délai maximal de détention, plus important que le délai actuel de deux mois, soit toujours prévu par la loi.

Article 11 (L. 24.111).

Article 10 de la loi.

La "condition d'avoir eu sa résidence principale en Belgique durant les douze mois qui précèdent la demande" visée à la fin du texte en projet au 1° (2° nouveau) est

(1) Doc. parl. Sénat, session 1949-1950, n° 21, p. 9.

celle prévue, dans le Code de la nationalité belge, à l'article 14, alinéa 1er, 2°, s'agissant de la déclaration d'option, ou à l'article 24, alinéa 1er, s'agissant de la déclaration à l'effet de recouvrer la nationalité belge.

L'acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité est réglée par l'article 12bis dudit code, qui n'impose pas cette condition puisqu'il ne permet à l'étranger d'acquérir la nationalité selon ce mode que s'il est né en Belgique et y a sa résidence principale depuis sa naissance.

La rédaction suivante est, dès lors, suggérée :

"2° l'étranger qui remplit les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par déclaration de nationalité ou par option, ou pour la recouvrer, sans qu'il soit toutefois requis qu'il ait eu sa résidence principale en Belgique durant les douze mois qui précèdent la demande d'admission à séjourner, ni qu'il fasse une déclaration, selon le cas, de nationalité, d'option ou en vue du recouvrement de la nationalité belge;".

Article 16 (L. 24.111).

Article 20 de la loi.

1. Selon l'article 20, alinéa 1er, lui-même, la mesure de renvoi est attachée à des faits graves : atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou encore non-respect des conditions mises par la loi au séjour.

Selon l'article 26, l'arrêté ministériel de renvoi comporte l'interdiction d'entrer dans le royaume pendant une durée de dix ans, à moins qu'il ne soit suspendu ou rapporté.

On peut se demander si la mesure de renvoi est bien en proportion avec l'hypothèse prévue par la modification en projet.

Il semblerait plus adéquat, plutôt que de faire référence à une notion existante avec tout ce qu'elle implique, de prévoir une mesure de sûreté spéciale dont les effets seraient moins lourds que ceux que le projet envisage.

2. Selon le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 16 du projet (L. 24.111), il vise les étrangers qui "entrent illégalement dans le pays de façon systématique".

Toutefois, rien n'empêche que des ordres de quitter le territoire soient donnés en quantité indéfinie à l'étranger séjournant illégalement dans le pays au sens de l'article 7 de la loi; le fait d'avoir "reçu plus de deux fois un ordre de quitter le territoire", qui, selon l'avant-projet, motiverait à suffisance le renvoi, n'est donc nullement significatif en soi des abus qu'il se donne pour but de prévenir et de réprimer.

Le critère retenu pour constituer ce nouveau motif de renvoi n'est dès lors pas adéquat au but assigné à la disposition en projet; en particulier, il n'est notamment pas requis que les ordres de quitter le territoire auxquels elle se réfère aient chacun reçu exécution, ni par conséquent qu'il ait été effectivement constaté que l'étranger persiste à pénétrer dans le royaume pour y séjourner ensuite illégalement.

La disposition doit, dès lors, être fondamentalement revue.

Articles 3 et 4 (L. 24.594).

Articles 25 et 29 de la loi.

a. Rappel historique.

1. Alors qu'un arrêté ministériel de renvoi ou qu'un arrêté royal d'expulsion est, en application des

alinéas 1er et 2 de l'article 25 de la loi du 15 décembre 1980, en règle accompagné d'un délai imparti à l'étranger pour y obtempérer, l'alinéa 3 du même article autorise le ministre, dans des circonstances exceptionnellement graves et s'il l'estime nécessaire pour la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale, à faire ramener sans délai à la frontière l'étranger renvoyé ou expulsé.

Dans ce cas, l'alinéa 4 originel du même article prévoyait que l'étranger pouvait être mis à la disposition du Gouvernement sans que la durée ne puisse cependant dépasser un mois (à l'origine), augmentée le cas échéant de la durée de l'examen de la demande en révision ou de la procédure sur le recours en annulation.

2. L'article 27, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 autorise la détention, pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure, de l'étranger qui, pour n'avoir pas obtempéré dans le délai imparti à l'ordre de quitter le territoire, à l'arrêté ministériel de renvoi ou à l'arrêté royal d'expulsion qui lui avait été préalablement notifié, est reconduit de force à la frontière. En application de l'article 29 originel de la loi, cette détention ne pouvait toutefois dépasser le délai d'un mois, augmenté le cas échéant de la durée de l'examen de la demande en révision.

3. De manière à garantir l'éloignement effectif des intéressés du territoire, la durée maximale de détention a été portée à deux mois par les articles 4 et 5 de la loi modificative du 6 mai 1993. Pour rappel, le Conseil d'Etat n'a émis aucune objection dans son avis relatif à l'avant-projet comportant ces dispositions.

b. Commentaires.

1. Compte tenu de leur similitude, les dispositions en projet appellent les mêmes observations que celles formulées au sujet de l'article 2 de l'avant-projet L. 24.594.

2. Même si l'article 3 de l'avant-projet L. 24.594 ne fait essentiellement (1) que reprendre, dans sa première phrase, les première et deuxième phrases de l'alinéa 4 originel de l'article 25 de la loi du 15 décembre 1980, il est tout de même permis de se demander si le maintien d'une mise à la disposition du Gouvernement, qui constitue bien une décision administrative privative de liberté décidée dans des circonstances exceptionnellement graves et pour des raisons de sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale, peut encore être justifié par la seule circons-

(1) Sont, en effet, ajoutés par la disposition en projet les mots "pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure", critère déjà prévu par les articles 7, alinéa 3, et 27, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

tance de l'examen d'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat et ce, alors même que la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire aurait dans l'intervalle été ordonnée par le Conseil d'Etat, en application de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En toute hypothèse, les mots "ou de la procédure sur le recours en annulation" doivent être omis.

3. Comme l'observait déjà le professeur Rigaux en 1981 (1) et comme l'ont reconnu les délégués du Gouvernement, il n'y a pas de différence entre une "décision administrative de détention" et une "mise à la disposition du Gouvernement". Il appartiendra, dès lors, au législateur d'examiner l'opportunité de maintenir deux dénominations dans la loi du 15 décembre 1980.

Article 18 (L. 24.111).

Article 27 de la loi.

1. Dans le premier alinéa en projet, il convient d'écrire : "... qui n'ont pas obtempéré ...", comme dans le texte actuel de l'article 27, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980.

---

(1) F. Rigaux, op. cit., n° 62, p. 98.

2. Le texte néerlandais de l'alinéa 2 devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Il semble, par ailleurs, nécessaire d'adapter également cet article 27 en fonction de l'obligation qui dérive de l'article 23, § 2, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, en vertu duquel

> "L'étranger qui dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie contractante, doit se rendre sans délai sur le territoire de cette Partie contractante".

Article 19 (L. 24.111).

Article 28 de la loi.

Il serait opportun de remédier au caractère largement redondant des deux premiers alinéas de l'article 28 de la loi par rapport aux deux premiers de l'article 27.

Il suffit à cet effet de remplacer les deux premiers alinéas de l'article 28 par un alinéa ainsi rédigé :

"L'étranger ne peut être ramené à la frontière ou embarqué à destination d'un pays où il ne peut pénétrer à

défaut d'être en possession des documents requis à cette fin".

Articles 23 et 24 (L. 24.111).

Articles 44bis nouveau et 45 de la loi.

Les délégués du Gouvernement ont fourni au sujet de ces articles les explications écrites reproduites ci-après :

"La directive 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants prévoit expressément que le droit de séjour en qualité d'étudiant peut prendre fin pour deux motifs.

1° Soit l'étranger C.E. ne remplit plus les conditions prévues par la directive, et, dans ce cas, l'article 4 de ladite directive est applicable.

Cette disposition stipule expressément que "le droit de séjour demeure tant que les bénéficiaires de ce droit répondent aux conditions prévues à l'article 1er". Elle est transposée par l'article 44bis en projet qui prévoit, dans le silence de la directive, qu'une demande en révision peut être introduite contre cette décision.

2° Soit l'étranger C.E. (qui remplit les conditions de la directive) ne peut pas ou ne peut plus bénéficier du droit de séjour exclusivement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et, dans ce cas, l'article 2, § 2, alinéa 3, de la directive est applicable.

Cette disposition stipule expressément que "les Etats membres ne peuvent déroger aux dispositions de la présente directive que pour des raisons d'ordre public,

de sécurité publique ou de santé publique; dans ce cas, les articles 2 à 9 de la directive 64/221/CEE s'appliquent".

Elle est transposée par l'article 45 en projet qui prévoit une procédure par arrêté royal d'expulsion, pris après avis de la Commission consultative des étrangers. L'article 20, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 précise que l'arrêté royal d'expulsion ne peut être ordonné qu'en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale et après avis de la Commission consultative des étrangers.

En conséquence, l'article 45 en projet est, en ce qui concerne les étudiants, conforme à la directive 93/96/CEE (et, par renvoi, à l'article 9 de la directive 64/221/CEE).

En conclusion, l'Office des étrangers est d'avis que :

- l'article 44bis en projet, applicable lorsque l'étranger ne remplit plus les conditions prévues pour séjourner en qualité d'étudiant, transpose correctement l'article 4 de la directive 93/96/CEE qui est muet sur la procédure à respecter dans cette hypothèse pour mettre fin au séjour de l'étudiant C.E. et, le cas échéant, l'éloigner du territoire;

- l'article 45 en projet, applicable en cas de restrictions au droit de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, transpose correctement l'article 2, § 2, alinéa 3, de la directive 93/96/CEE et, par renvoi, l'article 9 de la directive 64/221/CEE".

Ces explications n'appellent pas d'observation.

Le texte néerlandais de l'article 44bis, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 29 (L. 24.111).

Article 51/4 nouveau de la loi.

Paragraphe 1er en projet.

Les dispositions de ce paragraphe seraient mieux rédigées comme suit :

"L'examen de la déclaration et de la demande visées aux articles 50 et 51 a lieu en français ou en néerlandais (1).

La langue de l'examen est également celle de la décision à laquelle il donne lieu ainsi que des éventuelles décisions subséquentes d'éloignement du territoire" (2).

Paragraphe 2 en projet.

Il paraît souhaitable de prévoir que le choix soit de l'assistance d'un interprète, soit de la langue de l'examen, doit faire l'objet d'une mention écrite particulière, par exemple dans le document constatant la déclaration ou la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

---

(1) L'usage veut que le français soit mentionné en premier lieu dans le texte français et le néerlandais dans le texte néerlandais.

(2) Décisions auxquelles ne peuvent toutefois être assimilées les mesures d'exécution qui s'ensuivent.

Les alinéas 2 et 3 seraient, par ailleurs, mieux rédigés comme suit :

"Si l'étranger ne déclare pas requérir l'assistance d'un interprète, il peut alors choisir selon les mêmes modalités le français ou le néerlandais comme langue de l'examen.

Si l'étranger n'a pas choisi l'une de ces langues ou a déclaré requérir l'assistance d'un interprète, le ministre ou son délégué détermine la langue de l'examen. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours distinct".

Paragraphe 3 en projet.

La rédaction suivante est suggérée :

"§ 3. Dans les éventuelles procédures subséquentes devant le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et la Commission permanente de recours des réfugiés, il est fait usage de la langue choisie ou déterminée conformément au paragraphe 2.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, est applicable".

Article 30 (L. 24.111).

Article 51/5 nouveau de la loi.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Le second alinéa du paragraphe 1er en projet doit être rapproché de l'article 3, § 4, de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (1).

L'article 3, § 4, subordonne le traitement de la demande d'asile par un Etat qui n'en est pas responsable à la condition que le demandeur d'asile y consente; cette précision doit figurer dans le texte en projet.

Le paragraphe 2 en projet serait, par ailleurs, mieux rédigé comme suit :

"§ 2. La demande dont le traitement incombe à la Belgique, ou dont elle assume la responsabilité, est

---

(1) Voir également son article 9, ainsi que les articles 29, § 4, et 30, § 2, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

examinée conformément aux dispositions de la présente loi" (1).

Article 31 (L. 24.111).

Article 51/6 nouveau de la loi.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Les alinéas 2 et 3 de l'article en projet sont redondants par rapport à l'article 51/5, §§ 2 et 3, en projet à l'article 30, et peuvent par conséquent être omis.

Article 32 (L. 24.111).

Article 51/7 nouveau de la loi.

Les alinéas 3 et 4 de l'article en projet pourraient être fusionnés en un alinéa unique, rédigé comme suit :

"Les articles 51/2, 51/4 et 51/5, § 2, sont applicables".

---

(1) Cfr les articles 3, §§ 3 et 4, et 9, de la Convention dite de Dublin et les articles 29, §§ 3 et 4, 30, § 2, et 32 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

De l'accord des délégués du Gouvernement, le Conseil d'Etat estime, en outre, approprié pour la correcte organisation de la loi, d'insérer, à la suite de l'article 32, une disposition supplémentaire dont le texte serait ainsi rédigé :

"Les alinéas 3 et 4 insérés par la loi du 6 mai 1993 dans l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 en deviennent l'article 51/8".

Article 33 (L. 24.111).

Article 52 de la loi.

Il ressort de la confrontation de l'avant-projet 24.111/2 avec l'avant-projet 24.594/2 que les modifications à l'article 52 de la loi, proposées dans l'un et l'autre avant-projet, ne s'excluent pas les unes les autres mais se complètent. Elles sont donc examinées séparément.

1. Il ne semble pas a priori impossible, dans l'état actuel du texte du paragraphe 1er, que la résidence sur le territoire d'Etats parties aux conventions internationales réglant la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile liant la Belgique, après l'introduction d'une demande d'asile dans l'un de ces Etats, soit considérée comme résidence en pays tiers au sens de l'article 52, § 1er, 4° et 5°, de la loi du 15 décembre 1980.

Aussi, les conventions précitées imposent-elles implicitement, pour tenir compte de cette éventualité, d'adapter également les textes des paragraphes 2 et 3 du même article.

2. Le paragraphe 5 de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 paraît aussi devoir être adapté pour prévoir, au moins, de quelle manière il devrait s'appliquer au demandeur d'asile pris en charge par la Belgique, puisque sa demande aurait, dans ce cas, été introduite dans un autre Etat.

Articles 5 et 6 (L. 24.594).

Articles 52 et 54 de la loi.

a. Rappel historique.

1. Les articles 3, 2°, alinéa 2, et 4, A, alinéa 2, de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers permettaient déjà au ministre de la Justice de contraindre à quitter des lieux ou régions déterminés et à en demeurer éloigné ou à résider en un lieu déterminé, l'étranger qui ne respectait pas les conditions attachées à son séjour ou dont il jugeait la présence nuisible ou dangereuse pour l'ordre public, la sécurité publique ou l'économie du pays. Le Conseil d'Etat n'avait à l'époque formulé aucune observation au sujet de la disposition correspondante contenue dans l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation.

A la suite des modifications apportées à l'article 3 par la loi du 30 avril 1964 (Moniteur belge du 30 juin 1964)(issue d'une proposition de loi et n'ayant pas donné lieu à un avis du Conseil d'Etat), la fixation d'une résidence provisoire dans un lieu indiqué par le ministre ou la mise provisoire à la disposition du Gouvernement était déjà prévue pour des candidats-réfugiés autorisés à entrer sur le territoire dans l'attente de l'examen de leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié par l'autorité compétente.

2. Diverses dispositions de la loi du 15 décembre 1980 prévoient de même la possibilité pour le ministre d'enjoindre à certains étrangers de résider en un lieu déterminé (articles 22, 30, 54, 67 et 73). Comme l'observe F. Rigaux (1) :

- les décisions par lesquelles l'autorité peut, en application de la loi, "limiter la liberté de circuler ou de résider sur toute l'étendue du territoire sont des mesures de sûreté seulement justifiées par la situation personnelle de l'étranger";

- lorsque l'injonction se limite à la seule obligation de résider en un lieu déterminé, elle ne restreint pas la liberté de circuler sur toute l'étendue du territoire "national".

---

(1) op.cit., n° 63, p. 98.

L'article 54, alinéa 1er, de la loi, dans sa version originelle, permettait ainsi au ministre de la Justice d'enjoindre à l'étranger qui était entré irrégulièrement sur le territoire et qui se déclarait réfugié, de résider en un lieu déterminé pendant que sa demande était à l'examen. Comme l'observe à nouveau F. Rigaux (1), cette mesure tendait seulement à permettre un contrôle plus aisé de la présence sur le territoire d'un étranger dont la situation administrative était soumise à l'examen de l'autorité compétente. Bien que cela n'apparaisse pas à la simple lecture de l'article, l'exposé des motifs précisait clairement que le ministre ne prendrait une telle mesure qu'exceptionnellement et pour des raisons graves (en règle, à l'égard de personnes paraissant dangereuses pour l'ordre public)(2). Il est donc clair que la mesure avait initialement été prévue comme une mesure individuelle exceptionnelle.

3. L'article 6 de la loi du 28 juin 1984 (Moniteur belge du 12 juillet 1984) a introduit dans la loi du 15 décembre 1980 un article 18bis permettant de limiter, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, le séjour

---

(1) Ibid.

(2) (Doc. parl. Chambre, session 1974-1975, n° 653/1, p. 45). Lors des travaux préparatoires, le ministre a encore précisé que l'assignation à résidence prévue par cette disposition ne serait prise qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire vis-à-vis d'un étranger considéré comme dangereux (Doc. parl. Chambre, session 1977-1978, n° 144/7, p. 59).

ou l'établissement de certaines catégories d'étrangers dans certaines communes (1).

Dans son avis relatif à la disposition correspondante de l'avant-projet de loi, la section de législation, après avoir rappelé que deux thèses contradictoires pouvaient être défendues quant à la conformité de cette disposition avec les obligations internationales de la Belgique en matière de liberté de circulation et de libre choix de la résidence, concluait, dans le bref délai qui lui avait été imparti, qu'il était extrêmement difficile, dans l'état de la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme à cette époque, de présager celle des deux interprétations qui devrait être retenue. Elle attirait par conséquent l'attention des chambres législatives sur la gravité des risques d'incompatibilité entre ladite disposition et les dispositions de droit international en vigueur (2).

Dans l'arrêt n° 50.092, Conseil communal consultatif des immigrés et consorts, du 9 novembre 1994, le Conseil d'Etat a toutefois relevé :

> "- que l'article 2 du protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet, en son paragraphe 4, que les droits, consacrés par le paragraphe 1er, pour

---

(1) Cette possibilité existait déjà dans la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers (article 2,D, de la loi, tel qu'il a été inséré par la loi du 30 avril 1964 - pour rappel, non soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat).

(2) Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/1, p. 33.

quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat, d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence, puissent faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique;

- que la restriction au droit de choisir librement sa résidence dans une zone déterminée, opérée par l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 et ses arrêtés d'exécution, était justifiée par des considérations relevant de l'intérêt public, à savoir la crainte de troubles à l'ordre public pouvant résulter, dans une zone déterminée, de manifestations d'intolérance de la part de citoyens belges et la potentialité de mettre en danger la sécurité et l'hygiène dans des immeubles vétustes surpeuplés;

- que, dans la mesure où ladite restriction ne pouvait être imposée que pour une période déterminée et où l'alinéa 6 de l'article 18bis de la loi permettait au bourgmestre concerné d'y déroger, pour une période elle aussi déterminée, au profit de l'étranger qui en faisait la demande motivée, l'article 18bis et ses arrêtés d'exécution ne méconnaissaient pas les conditions prévues par l'article 2, § 3, du protocole, en vertu duquel l'exercice des droits précités "ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui";

- que, pour les mêmes raisons, lesdites dispositions ne violaient pas, dans la mesure où elles pouvaient être tenues pour nécessaires afin de protéger l'ordre public, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en application duquel le droit de quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat d'y choisir librement sa résidence ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi et nécessaires pour protéger la sécurité nationale,

l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits ou libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte".

4. La loi du 14 juillet 1987 (Moniteur belge du 18 juillet 1987) a, par son article 9, introduit dans la loi du 15 décembre 1980 des dispositions :

- imposant, d'une part, à un demandeur d'asile de faire élection de domicile dans le cadre de la phase d'examen de recevabilité de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié (article 57/8 : premier ressort - décision au fond du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides; article 57/16 : second ressort - recours auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés);

- prévoyant, d'autre part, la possibilité, tant pour le Commissaire général (article 57/10) que pour la Commission permanente (article 57/16), de refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié lorsque l'étranger ne satisfaisait pas à cette obligation d'élire domicile en Belgique ou ne donnait pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi.

5. Dans la proposition de loi qui est devenue la loi du 18 juillet 1991, un article 2 prévoyait d'introduire dans la loi du 15 décembre 1980 une disposition imposant aux demandeurs d'asile de faire également élection de domicile en Belgique lors de la phase d'examen de la recevabilité de

leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Cette disposition est devenue l'article 51bis de la loi.

6. Dans la même proposition de loi, un article 4 prévoyait d'introduire un article 52bis selon lequel serait déclarée irrecevable une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié si l'étranger :

- soit, se "soustrayait volontairement à la procédure en cours" (défaut d'élire domicile en contravention de l'article 51bis; bien qu'ayant élu domicile, défaut de réceptionner les décisions valablement notifiées, sous pli recommandé);

- soit, ne donnait pas suite sans motif valable (à savoir toute cause de force majeure : maladie; impossibilité matérielle, comme une grève des transports publics;...) à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi (Doc. parl. Sénat, session 1990-1991, n° 1076/1, pp. 6 et 13).

Or, à la suite de l'adoption d'une disposition (qui deviendra l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991) remplaçant l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 et prévoyant notamment deux nouvelles causes d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié (1° l'étranger qui est entré irrégulièrement sur le territoire et se déclare réfugié alors qu'il s'est soustrait

volontairement à une procédure entamée à la frontière (1); 2° l'étranger qui ne donne pas suite, sans motif valable, à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi), la Commission de la justice du Sénat a considéré que cette disposition de la proposition de loi était devenue sans objet (Doc. parl. Sénat, session 1990-1991, n° 1076/2, p. 126). Lors des travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 1991, il a été rappelé que ces nouvelles causes d'irrecevabilité sanctionnaient le fait pour un candidat-réfugié de se désintéresser de la procédure (Doc. parl. Sénat, session 1990-1991, n° 1076/2, p. 151).

On constate que l'article 5 du projet, qui introduit une nouvelle cause d'irrecevabilité d'une demande d'asile, relative au non-respect de l'obligation d'avoir sa résidence principale dans le lieu déterminé par le ministre ou son délégué, est également justifié, comme le relève d'ailleurs l'exposé des motifs, par la même raison.

7. a. Dans un projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat le 8 mai 1992 et qui allait par la suite être intégré dans la loi modificative du 6 mai 1993, il était prévu que l'article 54, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 serait remplacé par une disposition prévoyant d'imposer, à tout moment et conformément aux

---

(1) Cela vise en réalité l'hypothèse de l'étranger qui est maintenu, jusqu'à ce qu'une décision intervienne sur la recevabilité de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, dans un lieu situé à la frontière ou dans un lieu assimilé et qui s'en échappe avant que ladite décision n'intervienne (Doc. parl. Chambre, session 1990-1991, n° 1647/4, p. 12).

modalités fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à certains candidats réfugiés (ceux entrés illégalement sur le territoire et ceux dont le séjour aurait cessé d'être régulier), l'obligation de "résider en un lieu déterminé" et de se soumettre régulièrement aux contrôles du respect de cette obligation, pendant que la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié serait à l'examen(1). Il était précisé dans l'exposé des motifs :

- que ce lieu pourrait être, soit le Petit Château, soit un centre d'accueil, soit une commune déterminée;

- et que les modalités d'application prévoiraient également un mécanisme garantissant une juste répartition des demandeurs d'asile entre toutes les communes du royaume. Il est clair que l'objectif ainsi poursuivi par les auteurs de l'avant-projet s'inscrivait dans la problématique suscitée, à l'époque, par plusieurs circulaires ministérielles, non publiées, relatives à "l'accueil des candidats réfugiés", circulaires qui ne constituaient en réalité que la mise en pratique d'un plan de répartition des candidats réfugiés sur le territoire du royaume et qui, du fait de l'absence de toute habilitation législative autorisant le conseil des ministres à élaborer et à appliquer un tel plan, ont donné lieu à un important contentieux, tant devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire que devant le Conseil d'Etat. Il est tout aussi clair que cette disposition constituait la prémisse de ce qui deviendra finalement le registre d'attente organisé par la loi 24 mai 1994 dont il sera question ci-après.

---

(1) Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n° 556/1, p. 7.

L'article 2 du même avant-projet, modifiant l'article 52, instaurait de son côté une nouvelle cause d'irrecevabilité de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, consistant dans le fait pour le candidat-réfugié concerné de s'être soustrait, pendant au moins un mois, à cette résidence obligatoire.

b. Dans son avis, le Conseil d'Etat, quant au champ d'application de la disposition en projet, avait observé :

- en ce qui concerne les candidats réfugiés entrés sur le territoire du royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2 de la loi, que le texte en projet gagnerait à être revu aux fins de déterminer avec précision à quels candidats réfugiés il était applicable, compte tenu des circonstances de leur entrée, étant entendu que la détermination des catégories de candidats réfugiés ainsi visée par la disposition devrait se fonder sur des critères objectifs et justifiés, sous peine de violer les articles 6(10) et 6bis(11) de la Constitution;

- en ce qui concerne les candidats réfugiés dont le séjour sur le territoire aurait cessé d'être régulier, qu'il conviendrait de déterminer, pour chaque catégorie de demandeurs d'asile, le moment précis à partir duquel le ministre pourrait leur enjoindre de résider à un certain endroit, et de fixer aussi le moment à partir duquel la même mesure ne pourrait plus être prise.

Quant à la portée de la disposition en projet, le Conseil d'Etat, considérant que ladite disposition permettait d'assigner à résidence les candidats réfugiés concernés,

rappelait qu'une telle mesure constituait une restriction à la liberté individuelle garantie par l'article 7(12), alinéa 1er, de la Constitution, article dont pouvaient se prévaloir les étrangers, sauf les exceptions établies par la loi, ainsi que l'autorise l'article 128(191) de la Constitution. Le Conseil d'Etat considérait dès lors :

- que le texte en projet devait être revu aux fins de fixer les règles essentielles dont le Roi devrait s'inspirer dans la mise en oeuvre de l'habilitation qui lui serait consentie, à savoir:

  - le principe des mécanismes envisagés;
  - la détermination précise des catégories de demandeurs d'asile visées par les dispositions;
  - la limitation de la mesure dans le temps;
  - l'attribution d'un pouvoir d'appréciation au ministre, afin d'exclure toute application automatique;

- que le texte en projet, tel qu'il était rédigé, ne pourrait servir de fondement à la mise en oeuvre par le Roi d'"un mécanisme garantissant une juste répartition des demandeurs d'asile entre toutes les communes du royaume";

- qu'il y avait donc lieu de revoir fondamentalement le texte en projet tout en tenant également compte :

  - de plusieurs dispositions de conventions internationales énumérées dans l'avis;
  - du fait qu'il s'agirait aussi de veiller à ce que, dans tous les cas individuels, la mesure de sûreté puisse s'autoriser d'un rapport de nécessité démontrable avec les objectifs pouvant être poursuivis;

- qu'il allait enfin de soi que les mesures de contrôle qu'évoquaient les dispositions en projet en vue de s'assurer du respect de l'obligation de résidence, devraient elles-mêmes tenir compte de l'ensemble des libertés et des droits garantis aux intéressés par les conventions internationales, par la Constitution ou par des lois internes, et, notamment, du droit au respect de la vie privée.

c. A la suite de cet avis du Conseil d'Etat, le texte en projet a été fondamentalement revu pour devenir, moyennant quelques légères adaptations de forme, l'article 15 de la loi modificative du 6 mai 1993. Cet article a remplacé l'article 54 original de la loi du 15 décembre 1980, qui, pour rappel, ne prévoyait qu'une mesure d'assignation à résidence à titre individuel et pour des raisons graves. Le nouvel article 54 comporte un paragraphe 1er, rédigé comme suit (avant sa modification par la loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente) :

"§ 1er. Le ministre qui a ....., ou son délégué peut déterminer le lieu où sont inscrits les étrangers :

1° qui sont entrés dans le royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et ont demandé la qualité de réfugié;

2° qui se sont présentés à la frontière sans être porteurs des documents requis à l'article 2 et se déclarent réfugiés auprès des autorités chargées du contrôle aux frontières;

3° qui ont demandé la qualité de réfugié après l'expiration de leur autorisation de séjour;

4° qui se sont déclarés réfugiés et se sont trouvés en un lieu déterminé, situé dans la région frontalière

ou dans des lieux y assimilés, conformément au titre IIIter de la présente loi.

L'inscription en un lieu déterminé dure jusqu'à ce qu'une décision définitive concernant la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié soit prise ou jusqu'à ce que l'ordre de quitter le territoire soit exécuté.

Lors de l'inscription en un lieu déterminé, le ministre qui a ..... ou son délégué tient compte :

1° du degré d'occupation des centres d'accueil pour demandeurs d'asile;

2° d'une répartition harmonieuse entre les communes en vertu de critères fixés par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres".

Il est clair que ce texte, qui n'a plus été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, tentait de satisfaire, fût-ce de manière maladroite(1), aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité.

Dans l'exposé des motifs accompagnant cette disposition, il était précisé ce qui suit :

"est introduite la possibilité pour le ministre ou son délégué d'inscrire les catégories de réfugiés définies dans le présent projet de loi en un lieu déterminé, lieu où ils doivent se présenter régulièrement. La demande d'asile d'un candidat réfugié qui ne respecte pas cette obligation et qui ne se soumet pas à l'obligation de présentation prescrite pourra être déclarée irrecevable. Cette mesure permettra de résoudre le problème des candidats réfugiés devenus introuvables alors que la

---

(1) Voyez les observations qui seront formulées ci-après au sujet de l'article 6 en projet.

> procédure relative à la reconnaissance est toujours en cours"(1) ... La deuxième mesure proposée est la possibilité d'inscrire les candidats réfugiés, ne disposant pas de titre de séjour leur permettant de séjourner sur le territoire, en un lieu déterminé, soit au Petit Château, soit dans un centre d'accueil, soit dans une commune, et ce pendant le déroulement de la procédure. Le demandeur devra s'y présenter régulièrement, sans que sa liberté de circulation ne s'en trouve entravée. La demande d'asile d'un candidat réfugié qui n'observe pas ces règles pourra être déclarée irrecevable. Cette mesure permettra entre autres de remédier au problème des candidats réfugiés devenus introuvables alors que la procédure est toujours en cours. Par l'introduction de cette mesure, le candidat réfugié est obligé de démontrer un intérêt continu pour l'octroi de l'asile"(2).

L'article 11 de la loi modificative du 6 mai 1993 a, en effet, introduit, aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, une nouvelle cause d'irrecevabilité de la demande d'asile, consistant dans le fait, pour l'étranger visé à l'article 54, § 1er, alinéa 1er, de se soustraire, pendant au moins un mois, à l'obligation de présentation dont les modalités sont déterminées par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Selon les fonctionnaires délégués, un tel arrêté n'a jusqu'à présent jamais été pris, avec cette conséquence que la disposition est restée lettre morte.

Lors de la discussion en commission de l'Intérieur du Sénat, le ministre de l'Intérieur a précisé que les dispositions relatives à l'assignation à résidence avaient

---

(1) Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n° 556/1.

(2) Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n° 555/2, p. 10.

été modifiées à la suite des observations du Conseil d'Etat. Il a également ajouté ce qui suit :

> "L'article 5(556/1) parle du "lieu où sont inscrits les étrangers". Cette résidence ne peut être confondue avec une mise en résidence surveillée dans une résidence assignée par les autorités. Toutefois, d'une part, le demandeur d'asile doit pouvoir être joint à une adresse fixe et être disponible pour répondre à d'éventuelles convocations et, d'autre part, cette mesure doit permettre de régler d'une manière plus efficace l'accueil des réfugiés".

La première justification avancée est peu convaincante, puisque diverses dispositions de la loi du 15 décembre 1980 imposent au candidat réfugié de faire élection de domicile en Belgique à tous les stades de la procédure et prévoient, par ailleurs, comme cause d'irrecevabilité de la demande d'asile le fait pour un candidat réfugié de ne pas répondre à une demande de renseignements ou à une convocation adressée à son domicile élu.

La seconde justification avancée s'inscrit à nouveau dans la logique de la création future du registre d'attente par la loi du 24 mai 1994. Répondant d'ailleurs à un amendement proposé par un membre de la commission et prévoyant que le texte proposé soit remplacé par une première disposition, autorisant le ministre ou son délégué à déterminer la commune où seraient inscrits les étrangers concernés, et par une deuxième disposition, prévoyant qu'une résidence serait assignée à l'étranger lors de cette inscription dans une commune déterminée, le ministre s'est en effet opposé à cet amendement sur la base du raisonnement suivant :

> "... la terminologie "assignation à résidence" est contraire, selon le Conseil d'Etat, aux droits fondamentaux et aux dispositions juridiques des traités internationaux du fait qu'elle semble limiter la liberté de circulation. C'est pourquoi l'on a remplacé dans le projet le terme "résidence" par les mots "le lieu où sont inscrits les étrangers". Il s'agit ici d'une inscription administrative ... l'on vise ici l'inscription administrative à une adresse déterminée (ou au centre d'accueil) dans une commune (1) ... Le système proposé dans le projet permettra de remplacer l'article 18 (2), parce qu'il permettra de réaliser une répartition effective des demandeurs d'asile" (3).

Il convient encore d'observer que, lors de la discussion en commission de l'Intérieur de la Chambre, le ministre a précisé qu'il n'était pas opposé à ce que des étrangers soient pris en charge par des parents ou des connaissances et "...élisent donc librement domicile" (4),

---

(1) Voilà ainsi décrite, dès les travaux préparatoires de la loi du 6 mai 1993, l'une des deux notions de "résidence" que l'on retrouvera plus tard dans le registre d'attente créé par la loi du 24 mai 1994, à savoir, à côté de la notion, réelle, de "résidence principale (=effective), celle, fictive, de "résidence administrative", permettant de déterminer le centre public d'aide sociale compétent pour l'octroi de l'aide sociale, et ce indépendamment du lieu où réside effectivement le candidat réfugié.

(2) L'on peut toutefois se demander si le ministre ne visait pas par là l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 permettant déjà de limiter, dans certaines zones, le libre choix de la résidence.

(3) Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n○ 555/2, p. 94.

(4) Doc. parl. Chambre, session 1992-1993, n○ 903/5, p. 52.

ce qui laisse supposer qu'un examen individuel de chaque dossier devait avoir lieu.

Invité par ailleurs à préciser la relation existant entre cette notion d'"inscription administrative" et l'élection de domicile en Belgique imposée par d'autres dispositions de la loi du 15 décembre 1980, le ministre a fait remarquer qu'il convenait de faire une distinction entre l'élection de domicile chez un avocat (1) - en vue du déroulement de la procédure d'asile - et l'exercice des autres droits du demandeur d'asile, qui peut se faire à partir d'un lieu déterminé où l'on est inscrit (2).

8. a. A la suite d'une décision de principe soumise au Conseil des ministres du 4 août 1992 et prévoyant l'inscription au Registre national des personnes physiques de tous les demandeurs d'asile dans un registre ad hoc, dénommé "registre d'attente", la section de législation du Conseil d'Etat a été saisie, le 10 novembre 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié. A cette époque, l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été remplacé par l'article 15 de la loi modificative du 6 mai 1993 et prévoyant donc un lieu obligatoire d'"inscription administrative" pour certaines

---

(1) En réalité, l'élection de domicile peut se faire où le désire le candidat réfugié, pour autant que cela soit en Belgique.

(2) Doc.parl. Sénat, session 1992-1993, n○ 555/2, p. 94.

catégories de candidats réfugiés, était déjà entré en vigueur (depuis le 1er juin 1993).

L'article 1er de cet avant-projet prévoyait le remplacement de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (ci-après dénommée "loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population") de manière à créer, à côté des registres de la population dans lesquels serait dorénavant intégré le registre des étrangers (admis ou autorisés à s'établir ou à séjourner plus de trois mois dans le royaume), un registre d'attente des demandeurs d'asile.

Si la disposition en projet prévoyait explicitement que le critère d'inscription au registre de la population serait la résidence principale, elle ne prévoyait par contre aucun critère pour l'inscription des demandeurs d'asile au registre d'attente.

Etant donné que l'alinéa 4 de cette disposition prévoyait tout de même de rendre applicables au registre d'attente les articles 3 (détermination de la notion de "résidence principale"), 4, 5, 7 et 8 (règlement des litiges relatifs à la détermination de la résidence principale) de la loi du 18 juillet 1991 relative aux registres de la

population, l'avis du Conseil d'Etat comportait l'observation générale suivante (1):

> "L'inscription dans le registre d'attente pour les étrangers, visée par la loi en projet, permet d'atteindre le but poursuivi par le Gouvernement si la résidence désignée par le ministre de l'Intérieur, sur la base de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 ..., est la résidence principale de l'étranger visé.
>
> Cette interprétation selon laquelle il doit y avoir identité entre la commune du registre d'attente et celle où réside effectivement l'étranger est confirmée par l'article 1er, alinéa 4, du projet, qui rend applicable l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 ... et par l'article 1erbis en projet qui laisse au ministre un droit d'initiative quant à la détermination de la résidence de l'étranger.
>
> L'inscription dans ledit registre ne prive pas l'étranger de sa liberté de mouvement, mais lui interdit de "vivre habituellement" en un lieu différent de celui de la résidence principale que le ministre lui a fixée.
>
> Cette obligation pour l'étranger visé de ne pas changer de résidence principale est une condition mise à l'octroi de l'aide sociale.
>
> Il appartiendra au Parlement d'apprécier si la généralisation de l'article 54 ne devrait pas se limiter à l'aspect de l'octroi d'une aide sociale, la

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1993-1994, n° 1281/1, p. 21.

mesure prévue par l'article 54 devant pour le surplus faire l'objet d'un examen individuel (1).

Les articles 1er et 2 du projet peuvent aussi, compte tenu des explications fournies par les fonctionnaires délégués, se prêter à une autre interprétation, celle qui revient à distinguer, de manière formelle, la résidence effective, au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991, et l'inscription administrative qui peut être imposée par le ministre (2).

Dans cette perspective, c'est auprès de la commune dans laquelle a lieu l'inscription administrative que devrait être obtenu, notamment, le bénéfice de l'aide sociale, l'étranger pouvant toutefois résider effectivement dans une autre commune.

Si la loi s'articule sur cette distinction, elle devrait le faire apparaître clairement.

Il appartient au Gouvernement de choisir celle des deux interprétations exposées ci-dessus qui corresponde le mieux à ses intentions.

Si la seconde interprétation était retenue, il conviendrait de procéder à la revision fondamentale des articles 2 et 3".

---

(1) Le Conseil d'Etat renvoyait en note au précédent avis qu'il avait donné au sujet du texte en projet qui allait devenir, après reformulation par ses auteurs, l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, avis dans lequel le Conseil avait fixé, comme règle essentielle d'une décision d'assignation à résidence, l'attribution d'un pouvoir d'appréciation au ministre, excluant tout caractère automatique.

(2) Sous-entendu, en application de l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980. A l'appui de cette deuxième interprétation, le Conseil d'Etat observait que l'article 1er, alinéa 4, en projet, qui rendait applicable l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991, semblait peu compatible avec la première interprétation qui présupposait que la résidence principale corresponde à celle désignée par le ministre.

Les auteurs du projet ayant opté pour la seconde interprétation, l'article 1er du projet de loi a finalement prévu que les demandeurs d'asile seraient inscrits au registre d'attente du lieu où ils auraient établi leur résidence principale. Toutefois, afin de rencontrer l'hypothèse soulevée par le Conseil d'Etat selon laquelle l'inscription administrative et la résidence principale pourraient ne pas coïncider, le Gouvernement a proposé par le biais d'un amendement d'insérer dans le projet une disposition modifiant l'article 2 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique, afin de préciser clairement que, lorsque plusieurs communes seraient mentionnées dans l'inscription au registre d'attente, ce serait la commune désignée en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 qui serait compétente pour lui accorder l'aide sociale. A ce sujet, le Conseil d'Etat, saisi d'une seconde demande d'avis, avait formulé l'observation générale suivante :

> "Si l'on comprend bien la portée de l'article 11 du projet, l'intention est de déterminer le centre compétent pour accorder l'aide sociale en se fondant uniquement sur la résidence administrative du demandeur d'asile, à l'exclusion donc de la résidence effective qui est également renseignée par le registre d'attente.
>
> La rédaction de ce texte se concilie mal avec l'article 1er, 2°, de la loi du 19 juillet 1991, qui, tel qu'il est modifié par l'article 1er du projet, ne prévoit qu'une seule inscription au lieu où les demandeurs d'asile "ont établi leur résidence". Le même problème de conciliation apparaît entre l'article 1er du projet et l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 qui prévoit que le ministre compétent "peut déterminer le lieu où sont inscrits" certains demandeurs d'asile.

Certes, selon l'exposé des motifs du projet (1), l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, loin d'être abrogé implicitement par les normes en projet, doit être appliqué de concert avec l'article 1er de la loi du 19 juillet 1991, de sorte qu'il y aura deux inscriptions au registre d'attente, l'une mentionnant la "résidence principale", l'autre, la "résidence administrative", les deux pouvant différer.

Le projet, dans son ensemble, doit toutefois être revu afin d'exprimer clairement une telle règle tout à fait exorbitante du droit commun et afin de définir toutes les conséquences s'attachant à la fixation d'une résidence administrative dans les domaines autres que celui de l'aide sociale s'il en est (2).

En tout état de cause, il convient de signaler que, compte tenu de ce qui précède, l'expression utilisée par l'amendement "lorsque plusieurs communes sont mentionnées dans l'inscription d'un candidat réfugié" est ambiguë et gagnerait à être précisée".

A la suite de ce second avis du Conseil d'Etat, il a également été décidé, afin qu'il n'y ait plus de doute sur l'intention de la réglementation, de modifier l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, afin de substituer la notion de "lieu obligatoire d'inscription" à celle de "l'inscription en un lieu déterminé".

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1993-1994, n° 1281/1, p. 2 et 3.

(2) Il convient de rappeler à cet égard que peut constituer une cause d'irrecevabilité d'une demande d'asile, le fait, pour l'étranger visé à l'article 54, § 1er, de la loi, de se soustraire, pendant au moins un mois, à l'obligation de présentation dont les modalités sont déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ce sont donc les dispositions dont il vient d'être question dans leur ensemble qui ont été mentionnées dans la loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente.

Dans l'exposé des motifs, il a ainsi été clairement précisé (1) :

- que la notion de résidence principale relative aux candidats réfugiés est identique à celle de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, c'est-à-dire le lieu où ils résident effectivement, tandis que l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 permet de fixer la résidence administrative du demandeur d'asile, à savoir la commune où il pourra bénéficier d'une aide sociale;

- et qu'il était donc possible que la résidence administrative diffère de la résidence principale, le but poursuivi par l'article 54 précité étant d'assurer une répartition équilibrée des charges des communes en ce qui concerne les réfugiés.

b. Lors de la discussion en commission de l'Intérieur du Sénat, il a été rappelé (2) que le Conseil d'Etat voyait des inconvénients, non pas à imposer une adresse d'inscription aux demandeurs d'asile, mais à imposer une résidence et que, s'il était possible d'émettre des réserves

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1993-1994, n° 1281/1, pp. 2. et suiv.

(2) Doc. parl. Sénat, session 1993-1994, n° 1015/2, p. 3.

au sujet de cette nuance (1), il était assurément préférable, pour éviter l'introduction de nombreuses actions judiciaires, que le législateur n'ignore pas l'objection du Conseil d'Etat. Dès lors, en application des dispositions en projet, il était précisé :

- qu'un candidat réfugié allait pouvoir être inscrit d'office dans le registre d'attente d'une commune déterminée, laquelle serait donc compétente pour l'octroi de l'aide sociale;

- qu'il serait fait en sorte que ce candidat s'établisse réellement dans cette commune;

- mais que l'on ne pouvait pas l'empêcher d'établir sa résidence principale dans une autre commune et de s'inscrire, dès lors, au registre d'attente de celle-ci, c'est-à-dire à sa véritable adresse;

- que, dans ce cas, la résidence située dans la première commune deviendrait alors une résidence administrative.

Afin de faire coïncider, dans toute la mesure du possible, la résidence principale (= effective) avec la

---

(1) Certains parlementaires ont regretté la position adoptée par le Conseil d'Etat, estimant qu'il était de loin préférable, par rapport à la situation actuelle dans laquelle les réfugiés sont logés par dizaines dans des conditions inhumaines dans de véritables réduits, de pouvoir leur désigner un lieu de résidence (effective) obligatoire (Doc. parl. Chambre, session 1993-1994, n° 1281/8, p. 30).

résidence administrative, la loi du 24 mai 1994 a également modifié diverses dispositions de la loi du 2 avril 1965 afin d'introduire, outre la sanction consistant dans la possible déclaration d'irrecevabilité de la demande d'asile en cas de non-respect par le candidat réfugié visé à l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, de l'obligation de présentation visée aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 52 de la même loi, des incitants, tant à l'égard de la commune du lieu de résidence administrative (octroi aux communes d'une prime d'installation lors du premier établissement d'un réfugié dans un logement; modulation du remboursement de l'aide sociale par l'Etat, selon qu'il aurait ou non été offert un logement décent et adapté aux besoins du candidat réfugié) que du demandeur d'asile lui-même (en cas de refus par le demandeur d'asile du logement décent qui lui serait proposé par la commune, déduction de l'aide sociale qui lui est accordée d'un montant correspondant à ce logement) (1). Le but de ces dispositions est évidemment d'inciter par là le demandeur d'asile à s'établir effectivement dans la commune désignée (2).

9. Enfin, il convient de signaler que la Cour d'arbitrage, saisie d'un recours en annulation visant notamment les articles 54, § 1er, et 52, § 2, 5°, § 3, 3° et § 4, 3°, de la loi du 15 décembre 1980, remplacé par l'article 15 de la loi du 6 mai 1993 (donc avant sa modifi-

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1993-1994, n° 1281/8, p. 49; Doc. parl.Sénat, session 1993-1994, n° 1015/2, p. 9.

(2) Doc. parl. Sénat, session 1993-1994, n° 1015/2, p. 12.

cation par l'article 7 de la loi du 24 mai 1994, ainsi que cela a été rappelé ci-avant), a, par son arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994(Moniteur belge du 9 août 1994), rejeté ledit recours sur la base des considérations suivantes:

- la distinction établie entre, d'une part, les étrangers qui ne peuvent résider en Belgique que parce qu'ils se déclarent réfugiés et qui sont soumis tant à une obligation d'inscription administrative en un lieu déterminé qu'à une obligation de présentation à intervalles réguliers selon des modalités que le Roi est chargé de déterminer, et, d'autre part, les autres étrangers, en ce compris les autres demandeurs d'asile, est une distinction qui se fonde sur des critères objectifs; le législateur a voulu, légitimement, localiser administrativement le demandeur d'asile en séjour "précaire" en un - et un seul - endroit durant l'instruction de sa demande, tout en s'assurant et de son intérêt à l'égard de celle-ci et de l'efficacité des mesures qu'elle requiert ou peut impliquer (considérant B.4.3.);

- en prévoyant l'inscription d'office et l'obligation de présentation desdits candidats réfugiés, le législateur a pris une mesure à la fois adéquate aux objectifs qu'il poursuivait et non disproportionnée, n'étant visés que les étrangers séjournant en Belgique en raison de leur seule demande de reconnaissance du statut de réfugié (considérant B.4.4.);

- s'il est vrai que la possibilité d'imposer une inscription administrative ne limite pas en soi l'exercice du droit de se déplacer librement et de choisir un domicile en toute liberté, il est exact que la lecture combinée de l'article 54, § 1er, et de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population pourrait conduire à une limitation de l'exercice du droit de choisir un domicile en toute liberté; toutefois, une telle limitation n'est pas contraire aux dispositions de droit international invoquées par les requérantes, puisque :

  - l'article 31.2 de la Convention de Genève permet d'apporter des restrictions, pour autant qu'elles soient nécessaires, à la liberté de mouvement d'étrangers qui se déclarent réfugiés;

  - l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques permettent au législateur de limiter l'exercice du droit de choisir librement sa résidence, si cette limitation est nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la sécurité nationale ou au maintien de l'ordre public;

  - l'inscription administrative des étrangers qui ne peuvent résider en Belgique qu'en raison de leur demande de reconnaissance du statut de réfugié répond à l'exigence de nécessité formulée par les dispositions précitées (considérant B.4.6.);

- la sanction liée au non-respect de l'obligation de présentation - c'est-à-dire la possibilité de ne pas autoriser l'étranger qui se déclare réfugié à séjourner en cette qualité dans le royaume - ne saurait être considérée comme manifestement disproportionnée, puisque le législateur, dans l'intérêt même de l'intéressé, peut exiger que ce dernier prête sa collaboration de manière régulière à l'instruction de sa demande (considérant B.4.7.).

10. C'est donc à la lumière de ce qui précède, mais essentiellement de l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet d'assigner à résidence certaines catégories de demandeurs d'asile (supra 7), de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 50.092, Conseil communal consultatif des immigrés du 9 novembre 1994 (supra 3) et de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 61/94 du 14 juillet 1994 (supra 9) qu'il convient d'examiner les articles 5 et 6 du projet.

b. Commentaires.

1. Alors que, dans l'état actuel de la législation, les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié sont, à moins qu'ils ne soient inscrits à un autre titre dans les registres de la population, inscrits dans un registre d'attente au lieu où ils ont librement établi leur résidence principale, en application de l'article 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la

population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, et peuvent en outre, pour certains d'entre eux, se voir d'office attribuer, par le ministre ou son délégué, en application de l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un lieu obligatoire d'inscription (en réalité, une résidence administrative) permettant de déterminer le centre public d'aide sociale compétent pour leur accorder l'aide sociale, les dispositions en projet permettent au ministre ou à son délégué, d'une part, d'obliger ceux qui appartiennent à une des quatre catégories mentionnées à l'article 6 en projet, à savoir les mêmes que celles déjà visées par l'article 54, § 1er, de la loi, à avoir leur résidence principale dans un lieu déterminé et, d'autre part, de refuser, à ces mêmes candidats réfugiés, de séjourner en cette qualité dans le royaume s'ils ne respectent pas cette obligation de résidence principale.

2. Comme l'indique l'exposé des motifs, une telle mesure, si elle ne limite pas en soi la liberté de circulation de l'étranger concerné, n'en constitue pas moins, au regard de la liberté de choisir le lieu de sa résidence, une véritable assignation à résidence (l'exposé des motifs parle d'une limitation du droit au libre choix de domicile). Elle obligera en effet cet étranger à "s'installer dans un lieu qui lui aura été désigné". Si l'article 6 en projet laisse entier le pouvoir d'appréciation du ministre ou de son délégué quant au choix du lieu désigné comme résidence

principale, l'exposé des motifs fait valoir qu'il sera, en principe, désigné un centre d'accueil, avec cette conséquence qu'une catégorie importante de demandeurs d'asile ne sera plus à charge de certaines communes ou de leur centre public d'aide sociale.

3. En ce qui concerne la compatibilité de cette mesure avec les articles 12 et 191 de la Constitution de même qu'avec diverses dispositions de droit international consacrant le libre choix de la résidence, il est renvoyé à l'avis antérieurement donné par le Conseil d'Etat sur un projet de loi prévoyant déjà la possibilité pour le ministre ou son délégué d'enjoindre à des candidats réfugiés, selon des modalités déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, de "résider en un lieu déterminé et de se soumettre aux contrôles du respect de cette obligation" (1).

Dans cet avis, le Conseil d'Etat, après avoir précisé que le choix des catégories de candidats réfugiés, visées par la mesure, devait être opéré dans le respect du principe de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, et après avoir rappelé les dispositions de diverses conventions internationales ayant trait au libre choix de la résidence, avait notamment mis l'accent sur le fait qu'il appartiendrait de veiller, lors de l'élaboration d'une loi en la matière, à ce que :

---

(1) Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n○ 556/1, p. 8.

- dans tous les cas individuels, la mesure de sûreté puisse s'autoriser d'un rapport de nécessité démontrable avec les objectifs qui peuvent être poursuivis;

- l'autorité compétente se voie attribuer un pouvoir d'appréciation excluant toute application automatique de la règle;

- les mesures de contrôle mises en oeuvre en vue de s'assurer du respect de l'obligation de résidence tiennent elles-mêmes compte de l'ensemble des libertés et droits garantis aux intéressés par les conventions internationales applicables, par la Constitution ou par des lois internes, et, notamment, du droit au respect de la vie privée(article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Il résulte à l'évidence de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n○ 61/94 du 14 juillet 1994 (Moniteur belge du 9 août 1994) que l'article 6 en projet ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'il vise les mêmes catégories de demandeurs d'asile que celles énumérées à l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 et que la Cour d'arbitrage a considéré, dans son arrêt précité, que la distinction établie entre, d'une part, les étrangers qui ne peuvent résider en Belgique que parce qu'ils se déclarent réfugiés et, d'autre part, les autres étrangers, se fondait sur des critères objectifs (considérant B.4.4.).

Bien que la Cour d'arbitrage ne devait se prononcer, dans l'arrêt précité, que sur la notion de "résidence administrative", au sens de l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, elle n'en a pas moins considéré qu'une limitation à l'exercice du droit de choisir un domicile en toute liberté n'était contraire ni à l'article 31.2 de la Convention de Genève, ni à l'article 2 du protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, ni à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dès lors qu'elle s'inscrivait dans les restrictions à cette liberté autorisées par ces conventions ("caractère nécessaire" pour l'article 31.2. de la Convention de Genève; "mesure nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la sécurité nationale ou au maintien de l'ordre public" pour le Protocole et le Pacte). Dans son arrêt n° 50.092, Conseil communal consultatif des immigrés et consorts, du 9 novembre 1994, le Conseil d'Etat a de même considéré que l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 et ses arrêtés royaux d'exécution, relatifs à l'interdiction faite à certaines catégories d'étrangers de séjourner sur le territoire de certaines communes, pouvaient être tenus pour nécessaires pour l'ordre public, dans la mesure où ladite restriction ne pouvait être imposée que pour une période déterminée et où il était permis au bourgmestre de déroger à cette interdiction de séjour, pour une période déterminée, au profit de l'étranger qui en faisait la demande motivée.

4. L'exposé des motifs ne permet pas à cet égard de considérer que l'article 6 en projet pourrait également

s’inscrire dans le cadre des restrictions ainsi tolérées à la liberté de choisir librement sa résidence.

Le souci de décharger certaines communes ou leur centre public d’aide sociale d’une catégorie importante de demandeurs d’asile ne semble pas vraiment pouvoir s’inscrire dans le champ d’application de l’une ou l’autre restriction autorisée par les conventions internationales à la liberté de choix de la résidence.

Par ailleurs, rien n’indique, bien au contraire, qu’il sera procédé à un examen individuel des circonstances justifiant ou non une éventuelle décision d’obliger un demandeur d’asile à avoir sa résidence principale dans un lieu déterminé, alors même que ce dernier ferait valoir des arguments de nature à lui permettre de choisir librement sa résidence principale.

Enfin, au regard du principe d’égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10, 11, 12 et 191 de la Constitution, le souci de parvenir à une meilleure maîtrise ou un meilleur contrôle de l’immigration illégale justifie-t-il en soi la désignation d’une résidence principale obligatoire pour certains demandeurs d’asile, alors que d’autres demandeurs, appartenant pourtant aux mêmes catégories de candidats réfugiés, pourront conserver le droit de choisir librement leur "résidence principale", tout en étant soumis à intervalles réguliers à une obligation de présentation selon des modalités déterminées par un arrêté délibéré en conseil des ministres ?

L’exposé des motifs doit donc être revu, de manière à bien faire ressortir que la disposition en projet, de par les modalités qui accompagnent la détermination obligatoire de la résidence principale, est compatible avec les articles 10, 11, 12 et 191 de la Constitution, de même qu’avec les dispositions de droit international relatives au libre choix de la résidence.

5. La notion même de "résidence principale" n’est pas déterminée par l’article 6 en projet. Les délégués du Gouvernement n’ont pu préciser s’il s’agirait d’une notion sui generis ou s’il conviendrait, au contraire, d’entendre par là la notion de "résidence principale" mentionnée dans la définition du registre d’attente par l’article 1er de la loi du 19 juillet 1991 et définie à l’article 3 de la même loi. Les délégués du Gouvernement n’ont pu de même préciser ce qu’impliquerait effectivement cette obligation de résidence principale (obligation d’être présent à certaines heures ? signature de registres de présence ? obligation de passer les nuits ?...).

Alors même que les modalités de présentation d’un demandeur d’asile visé à l’article 54, § 1er, doivent faire l’objet d’un arrêté royal délibéré en conseil des ministres (ce qui est resté lettre morte selon les délégués du Gouvernement), rien n’est prévu en la matière dans le projet. Les délégués du Gouvernement n’ont pu de même préciser la manière dont serait constaté le non-respect de cette obligation de résidence principale. Si les deux notions de "résidence principale" au sens de l’article 1er

de la loi du 19 juillet 1991 et des dispositions en projet devaient coïncider, le non-respect d'une désignation de résidence principale ne pourrait alors être constaté qu'en application de la procédure prévue par l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991. Quelle sera alors, en cas de litige et compte tenu de l'arrêt de la Cour de Cassation du 17 novembre 1994 en la matière (1), la juridiction compétente pour connaître d'éventuels recours ?

6. Bien qu'il n'y soit donc fait aucune allusion dans l'article 6 en projet ou dans le passage de l'exposé des motifs y relatif, il semble bien que la détermination d'une résidence principale (= effective) obligatoire en application de la disposition en projet aura également une incidence sur la détermination des résidences principale et administrative, en application des articles 1er de la loi du 19 juillet 1991 sur les registres de population et 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980. Il serait, en effet, surprenant qu'un demandeur d'asile, auquel aurait été obligatoirement désigné un lieu de résidence principale dans un centre d'accueil, puisse, d'une part, encore librement choisir sa résidence principale lors de son inscription dans le registre d'attente et, d'autre part, se voir attribuer d'office une résidence administrative déterminant le centre public d'aide sociale compétent pour l'octroi d'une aide sociale à laquelle il n'aurait, selon l'exposé des motifs, pas droit, du fait précisément de son obligation de résider dans un centre d'accueil.

---

(1) J.T., 1995, p. 316 et obs. B Haubert.

Il convient donc que tant l'article 6 en projet que le passage de l'exposé des motifs y relatif soient fondamentalement revus, voire complétés, de manière à faire ressortir les liens exacts existant entre ces diverses notions de résidence. Ainsi, tant l'article 6 en projet que l'exposé des motifs laissent au ministre ou à son délégué la possibilité de désigner comme résidence principale, un lieu qui ne soit pas un centre d'accueil. Dans cette hypothèse, il est évident qu'il faudrait également, en application de l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, attribuer au demandeur d'asile concerné une résidence administrative permettant de déterminer le centre public d'aide sociale compétent pour lui octroyer l'aide sociale. Il s'ensuivrait alors que le demandeur d'asile pourrait voir sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié déclarée irrecevable pour deux motifs distincts et qui, dans les faits, pourraient se révéler contradictoires dès lors que leurs conditions d'application seraient différentes :

- s'être soustrait, pendant au moins un mois, à l'obligation de présentation dont les modalités devraient (puisque cela n'a pas encore été fait) être déterminées par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres (article 52, §§ 2, 4°, 3, 3° et 4, 3°, de la loi du 15 décembre 1980);

- ne pas avoir respecté l'obligation d'avoir sa résidence principale au lieu déterminé par le ministre ou son délégué, en application du nouveau paragraphe 3 de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 6 en projet.

7. Le principe même de l'introduction dans l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, par l'article 5 en projet, d'une nouvelle cause d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, fondée sur le non-respect de l'obligation d'avoir sa résidence principale au lieu déterminé par le ministre ou son délégué en application du nouveau paragraphe 3 de l'article 54 de la même loi, ne soulève pas d'objection au regard des articles 10, 11 et 191 de la Constitution. Dans son arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994 précité, la Cour d'arbitrage a, en effet, considéré que la sanction liée au non-respect de l'obligation de présentation imposée, selon des modalités qui devraient être déterminées par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, au demandeur d'asile visé à l'article 54, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, ne saurait être considérée comme manifestement disproportionnée, le législateur ayant pu, dans l'intérêt même de l'intéressé, exiger que ce dernier prête sa collaboration de manière régulière à l'instruction de sa demande (considérant B.4.7.).

Il convient, toutefois, de rappeler que les articles 5 et 6 en projet ne déterminent ni ce qu'il convient d'entendre par "résidence principale" au sens de l'article 6 en projet, ni les modalités selon lesquelles il pourra être considéré que le demandeur d'asile n'a pas respecté cette obligation. Le texte en projet devra donc être complété en ce sens.

De manière plus générale et nonobstant l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage, il est permis de s'interroger sur la cohérence de dispositions de la loi du 15 décem-

bre 1980 qui, partant d'une présomption de "désintérêt manifeste à la procédure entamée", permettent de déclarer irrecevable une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié du fait du non-respect d'une obligation administrative de présentation, alors même que d'autres dispositions de la loi imposent au demandeur d'asile de faire élection de domicile en Belgique, à tous les stades de la procédure, et permettent à l'autorité compétente de conclure, en raison également d'une présomption de désintérêt de la procédure, à l'irrecevabilité de la demande lorsque l'étranger ne donne pas suite, sans motif valable, à une convocation ou à une demande de renseignements adressée au domicile élu. Il conviendrait à tout le moins que soient rappelées dans l'exposé des motifs les relations existant entre ces diverses causes d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Article 34 (L. 24.111).

Article 55, alinéa 2, de la loi.

Pour l'abrogation de l'article 55, alinéa 2, de la loi, l'exposé des motifs énonce une justification qui va inexplicablement à l'encontre de celle que fournissait l'exposé des motifs de la loi originelle pour expliquer la nécessité de cette disposition (1).

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1974-1975, n° 653/1, pp. 40 et 45.

Article 35 (L. 24.111).

Article 57 de la loi.

Les précisions relatives au retrait du titre de séjour fournies dans les deux derniers alinéas du commentaire que l'exposé des motifs réserve à cet article doivent figurer dans le dispositif, faute de quoi celui-ci permettrait de donner l'ordre de quitter le territoire à tout étranger non établi auquel le statut de réfugié a été retiré quelle que soit la cause de ce retrait, alors que l'intention est clairement, et à juste titre au regard du principe de non-discrimination, de ne le permettre que dans les deux hypothèses particulières décrites par les alinéas susvisés du commentaire, à savoir, d'une part, lorsque le statut a été accordé sur la base de fausses déclarations de l'étranger lors de la procédure d'octroi, et d'autre part, lorsque l'attitude de l'étranger, après obtention du statut, démontre qu'il s'est prévalu frauduleusement d'une crainte de persécutions dans le pays d'origine.

De cette seconde hypothèse doit, par exemple, être distingué, ce que le texte en projet ne fait pas apparaître, le cas de l'étranger privé de son statut de réfugié, non en raison de son comportement frauduleux, mais parce que les circonstances ayant justifié l'octroi du statut ont cessé d'exister à la suite d'une évolution de la situation dans le pays qu'il a fui.

Article 7 (L. 24.594).

Article 57/12 de la loi.

L'exposé des motifs étant muet sur ce point et les délégués du Gouvernement n'ayant pu objectivement expliquer ce qu'était un recours qui ne requiert pas un "examen approfondi" de la part de la Commission permanente de recours des réfugiés, une telle notion, parfaitement subjective, ne peut être utilisée comme critère d'attribution des recours à un juge unique.

Les a) et b) en projet doivent, dès lors, être abandonnés.

Article 37 (L. 24.111).

Article 57/20 de la loi.

L'alinéa 3 de cet article devrait être adapté en fonction de l'article 51/4 nouveau.

Les mots "ne comprend ni le français ni le néerlandais" pourraient à cet effet y être remplacés par les suivants "a déclaré requérir l'assistance d'un interprète".

Article 8 (L. 24.594).

Article 57/24 de la loi.

1. Compte tenu de l'article 2 de l'avant-projet 24.111/2, il y a lieu d'omettre les mots "qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions".

2. Les mots "Dans le respect de ces dispositions" sont imprécis; ils ne permettent d'identifier ni la loi ni celles des dispositions de ladite loi dont le ministre devrait tenir compte lors de la conclusion des contrats de gestion.

3. a. De manière plus fondamentale, les compétences du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et de ses adjoints sont limitativement énumérées à l'article 57/6 de la loi du 15 décembre 1980, tandis que l'article 57/25 de la loi charge le ministre de mettre à la disposition de cette autorité le personnel et les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, le cadre, tant définitif que temporaire, du Commissariat général étant par ailleurs déterminé par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Lors de l'introduction, dans la loi du 15 décembre 1980, des dispositions relatives au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides par la loi modificative du 14 juillet 1987, il a de même été clairement précisé que,

d'une part, le commissaire général et ses adjoints jouiraient de l'autonomie de décision (1), et que, d'autre part, le commissaire général serait une autorité impartiale et indépendante et, par conséquent, seul responsable des décisions qu'il serait amené à prendre (2). Dans ce contexte, l'idée même d'imposer à celui-ci l'obligation de conclure et de respecter un contrat de gestion qui ne pourrait porter que sur le fonctionnement de l'organisme dont il a la charge ou sur l'obligation qui lui serait faite de résorber, selon des modalités ou un délai déterminés, l'arriéré dans le traitement des demandes d'asile, est inconciliable avec l'autonomie et l'indépendance qui lui sont d'office reconnues par d'autres dispositions de la loi, sans qu'il soit nécessaire de passer par la phase préalable de la conclusion d'un contrat de gestion (3). De même, l'on aperçoit mal les sanctions qui, sans que soit porté atteinte aux dispositions précitées de la loi du 15 décembre 1980, pourraient être prévues dans le contrat de gestion en cas de

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1986-1987, n° 689/1, pp. 4, 9 et 11. Dans son avis, le Conseil d'Etat avait de même rappelé que, si l'exposé des motifs n'indiquait pas en quoi cette autonomie de décision consistait, il n'en ressortait pas moins du contexte que le commissaire général et ses adjoints se prononcent en toute indépendance, sans être soumis au pouvoir hiérarchique du ministre, lorsqu'ils sont appelés à prendre une décision de leur compétence ou à émettre un avis (Doc. parl. Chambre, session 1986-1987, n° 689/1, p. 24).

(2) Ibid., p. 11.

(3) Comme c'est, par exemple, le cas dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques (Moniteur belge du 27 mars 1991).

non-respect de tout ou partie de ces dispositions par le commissaire général et ses adjoints. L'indépendance et l'autonomie, reconnues au commissaire général et à ses adjoints par la loi du 15 décembre 1980, sont radicalement incompatibles avec les mécanismes de tutelle généralement mis en place dans les contrats de gestion.

b. L'idée d'imposer également un contrat de gestion à la Commission permanente de recours des réfugiés appelle mutatis mutandis les mêmes observations et se heurte, en outre, à une objection encore plus fondamentale, liée au caractère de juridiction administrative de la commission. Sous peine de porter, en effet, atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, l'indépendance de cette juridiction à l'égard du pouvoir exécutif, qui est une règle absolument générale et de caractère fondamental (1), implique l'impossibilité juridique d'adresser à ses membres des injonctions ou même des recommandations relatives à leur activité juridictionnelle. Au surplus, la commission, étant dépourvue de la personnalité juridique, est, de ce fait, incapable de conclure un contrat.

c. L'article 8 en projet doit donc être omis.

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1986-1987, n° 689/1, p. 26 (avis de la section de législation du Conseil d'Etat).

Article 40 (L. 24.111) et article 9 (L. 24.594).

Article 61 de la loi.

1. Alors que les étudiants étrangers et les membres de leur famille qui sont venus les rejoindre en application de l'article 10bis de la loi du 15 décembre 1980, sont autorisés à un séjour de plus de trois mois auquel il ne peut, en règle (voyez, en effet, les exceptions déjà introduites en la matière par la loi du 28 juin 1984 et dont il sera question ci-après), être mis fin que par un arrêté ministériel de renvoi (pouvant faire l'objet d'une demande de révision (avec effet suspensif), en application de l'article 64, 2°, de la loi du 15 décembre 1980, mais comportant, par ailleurs, en application de l'article 26 de la même loi et à moins qu'il ne soit suspendu ou rapporté, interdiction d'entrer dans le royaume pendant une durée de dix ans), l'article 9 en projet généralise, non pas les circonstances dans lesquelles il peut être mis fin à leur séjour, mais bien la manière selon laquelle il pourra y être mis fin, un ordre de quitter le territoire pouvant dorénavant être pris dans la plupart des cas.

2. a. Selon l'exposé des motifs, les 1° et 2° de l'alinéa 2 en projet ne font que maintenir les deux circonstances, déjà prévues par l'article 61, alinéa 2, actuel de la loi, selon lesquelles un simple ordre de quitter le territoire peut être délivré à l'étudiant et aux membres de

sa famille, en lieu et place d'un arrêté ministériel de renvoi.

Une telle présentation ne correspond cependant pas à la réalité.

A l'origine, l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980 prévoyait simplement, outre les causes générales de renvoi déjà prévues par application de l'article 20 de la loi (1), trois causes spécifiques de renvoi :

1° le fait pour l'étudiant de prolonger son séjour au-delà des études;

---

(1) En commission de la Justice de la Chambre, le ministre avait expressément précisé que l'expression "n'a pas respecté les conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi", figurant à l'article 20 de la loi, visait notamment les conditions imposées à l'étudiant étranger désireux de faire des études en Belgique (Doc. parl. Chambre, session 1977-1978, n° 144/7, p. 34). Lors des travaux préparatoires relatifs à l'adoption de la loi du 28 juin 1984, le ministre avait de même déclaré, toujours en commission de la Justice de la Chambre, que l'article 20 de la loi permettait aussi de prendre un arrêté ministériel de renvoi à l'égard des membres de la famille de l'étudiant étranger qui ne respectaient pas les conditions mises à leur séjour (Doc. parl. chambre, session 1983-1984, n° 756/21, p. 53). Cette seconde déclaration était à mettre en relation avec l'insertion, par la loi du 28 juin 1984, d'un article 10bis, § 1er, dans la loi du 15 décembre 1980, relatif aux conditions dans lesquelles les membres de la famille d'un étudiant étranger autorisé (article 9 de la loi) ou admis (article 58 de la loi) à venir faire des études en Belgique seraient autorisés à l'accompagner ou à venir le rejoindre.

2° le fait pour l'étudiant d'exercer une activité lucrative entravant manifestement la poursuite normale de ses études;

3° le fait pour l'étudiant de ne pas se présenter aux examens sans motif valable.

La loi du 28 juin 1984 (1) a, par son article 5, apporté les modifications suivantes à l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980 :

- une nouvelle cause spécifique de renvoi a été introduite à l'alinéa 1er dudit article, relative à l'étudiant étranger qui prolonge ses études de manière excessive compte tenu des résultats;

- le nouvel alinéa 2 du même article a permis au ministre de prendre, en lieu et place d'un arrêté ministériel de renvoi, un simple ordre de quitter le territoire à l'égard de l'étudiant qui :

- soit prolonge son séjour au-delà du temps des études et n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier;

---

(1) Moniteur belge du 12 juillet 1984.

- soit prolonge les études de manière excessive compte tenu des résultats (1).

En commission de la Justice de la Chambre, le ministre avait justifié l'introduction de cette possibilité de prendre un simple ordre de quitter le territoire par le double souci d'éviter, d'une part, les conséquences attachées à un arrêté ministériel de renvoi (à savoir l'interdiction d'entrer sur le territoire du royaume pendant dix ans) et, d'autre part, le recours à la procédure suspensive de la demande de révision qui, à ses yeux, ne se justifiait pas dans les cas permettant de prendre dorénavant un ordre de quitter le territoire (2).

C'est à la suite d'un amendement déposé par des membres de la majorité (3) et afin de désarmer les critiques formulées à l'encontre de cette possibilité de prendre à l'avenir de simples ordres de quitter le territoire, que deux garanties ont, avec l'aval exprès du ministre en

---

(1) Ainsi que cela a été rappelé dans la première observation générale, le Conseil d'Etat avait observé qu'il appartiendrait au législateur d'apprécier s'il y avait lieu d'introduire dans la loi une modification (la seconde) qui risquait de rompre la cohérence et de briser l'harmonie des différentes parties de cette loi.

(2) Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/21, p. 8.

(3) Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/13, p. 2.

commission de la Justice de la Chambre (1), expressément été introduites dans l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 de la loi du 28 juin 1984 :

- la possibilité de donner un ordre de quitter le territoire a tout d'abord été réservée au seul ministre, et non plus également à son délégué, ainsi que cela était initialement prévu dans le projet déposé par le Gouvernement;

- un alinéa 3 a, par ailleurs, été inséré dans l'article 61 de la loi, en application duquel le ministre, lorsqu'il envisageait de prendre un arrêté ministériel de renvoi ou un ordre de quitter le territoire fondé sur le caractère excessif de la durée des études, était tenu de solliciter préalablement l'avis des autorités de l'établis-

---

(1) Le ministre a, en effet, déclaré ce qui suit en commission de la Justice de la Chambre (Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/21, p. 47) : "Dès lors, il conviendrait d'amender cet article en permettant au ministre de la Justice de donner l'ordre de quitter le territoire à l'étranger qui, après avoir été autorisé à séjourner en Belgique pour y faire des études, a prolongé ces études de manière exagérée. Une garantie serait cependant prévue : cette mesure ne pourrait intervenir qu'après avis des autorités académiques ou des autorités compétentes des institutions d'enseignement fréquentées.
De plus, cet article devrait être amendé afin de permettre au ministre de la Justice seul de donner l'ordre de quitter le territoire à l'exclusion de son délégué. Le vice-premier ministre espère ainsi faire face au soupçon d'arbitraire émis à l'encontre de l'administration".

sement où l'étudiant étranger était inscrit ainsi que de celles de l'établissement où il était inscrit l'année académique ou scolaire précédente.

Force est de constater que les 1° et 2° en projet ne se limitent pas à simplement maintenir la situation actuelle, puisqu'ils suppriment au contraire les deux garanties expressément inscrites dans la loi en 1984 : le délégué, et non plus le ministre seul, pourra également donner un ordre de quitter le territoire; même si le dernier alinéa de la disposition en projet habilite le Roi à déterminer les conditions auxquelles un ordre de quitter le territoire pourra être notifié à l'étranger qui prolongerait ses études de manière excessive compte tenu des résultats, rien ne garantit que le Roi maintiendra précisément l'obligation de recueillir l'avis préalable des autorités académiques ou scolaires; à supposer même qu'il maintienne cette obligation, force est également de constater que la garantie ne serait plus aussi stable qu'elle l'est actuellement, puisqu'elle ne serait effectivement plus inscrite dans la loi, mais dans un simple arrêté royal.

Même s'il ne s'agit là que d'une simple question d'opportunité au sujet de laquelle il appartiendra au législateur de se prononcer, il n'en reste pas moins que l'exposé des motifs devrait être revu de manière à faire ressortir les implications exactes des 1° et 2° en projet.

b. Bien que la disposition en projet soit muette sur ce point, l'habilitation conférée au Roi par le dernier

alinéa en projet, afin de déterminer les conditions auxquelles il pourrait être mis fin, par un ordre de quitter le territoire, au séjour de l'étudiant qui prolonge ses études de manière excessive compte tenu des résultats, devrait logiquement conduire à l'abrogation de l'alinéa 3 actuel de l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980.

S'il ne devait pas en être ainsi, il conviendrait d'expliquer dans l'exposé des motifs comment il sera possible de concilier ledit alinéa avec l'habilitation conférée au Roi par le dernier alinéa de la disposition en projet.

S'il devait bien en aller ainsi, force est de constater que l'avis des autorités académiques ou scolaires ne serait plus requis lorsque le ministre envisagerait de prendre, à l'égard d'un étudiant prolongeant ses études de manière excessive, non pas un ordre de quitter le territoire en application de l'alinéa 2 de l'article 61, mais bien un arrêté ministériel de renvoi en application de l'alinéa 1er du même article et ce, alors même que l'habilitation conférée au Roi par la disposition en projet ne vise que l'hypothèse dans laquelle il serait décidé de ne donner qu'un ordre de quitter le territoire. Telle ne semble cependant pas être l'intention des auteurs du projet, avec cette conséquence que la disposition en projet devrait également être revue sur ce point.

c. Alors que la même hypothèse semble bien être visée par les deux dispositions, l'alinéa 1er de l'ar-

ticle 61 permet de prendre un arrêté ministériel de renvoi à l'égard de l'étudiant qui prolonge son séjour au-delà du temps des études tandis que l'alinéa 2 du même article, tant dans sa version actuelle que dans la version en projet, permet de prendre un ordre de quitter le territoire à l'égard de l'étudiant qui prolonge son séjour au-delà des études et qui n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier. S'il ne devait y avoir aucune différence de nature entre les deux situations, il conviendrait de veiller à l'uniformité de la terminologie utilisée dans les deux alinéas. S'il devait en aller autrement, l'exposé des motifs devrait faire ressortir la différence de nature existant entre les deux situations.

3. Le 3° de l'alinéa 2 en projet semble bien introduire dans l'article 61 de la loi une nouvelle circonstance, distincte de celle envisagée par le 1° du même alinéa, dans laquelle il pourra être mis fin au séjour de l'étudiant par un ordre de quitter le territoire, en lieu et place d'un arrêté ministériel de renvoi. L'on n'aperçoit cependant pas la différence de nature pouvant exister entre les deux situations visées respectivement par le 1° et le 3° puisqu'il semble bien que l'étudiant qui n'apporte plus une attestation délivrée par un établissement d'enseignement conformément à l'article 59 de la loi doit, par le fait même, être considéré comme prolongeant son séjour au-delà du

temps des études (1). Dès lors que les 1° et 3° seraient maintenus, il conviendrait que l'exposé des motifs fasse ressortir la différence de nature existant entre les deux situations.

4. Le 4° de l'alinéa 2 en projet permettra au ministre ou à son délégué de prendre dorénavant un ordre de

---

(1) Lors des travaux parlementaires qui précédèrent l'adoption de l'article 5 de la loi du 28 juin 1984 ayant remplacé l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980, il a été précisé par le ministre, en commission de la Justice de la Chambre, que "la prolongation du séjour au-delà des études" visait la situation des étrangers venus en Belgique pour étudier et qui y restent alors qu'ils ne sont plus inscrits dans aucun établissement ... alors que l'année académique ou scolaire nouvelle a commencé (ce qui s'apprécie en décembre, le temps des hésitations étant passé) "(Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/21, pp. 9 et 46) (Voyez également : Doc. parl. Sénat, session 1983-1984, n° 660/2, p. 52 : "Dans le premier de ces cas, il s'agit d'un étudiant qui termine ou arrête ses études et qui ne possède plus de titre de séjour régulier. En pratique, le titre de séjour dont dispose l'étudiant l'autorise à séjourner dans le pays jusqu'au 31 octobre ou 31 décembre de l'année selon qu'il s'agit d'études non universitaires ou universitaires. Ce délai lui permet de présenter une deuxième session éventuellement et d'avoir le temps (3 mois) de faire toutes les formalités nécessaires pour sa réinscription ou retirer les documents couronnant ses études s'il les termine").

quitter le territoire dans une situation (1) où, jusqu'à présent, seul un arrêté ministériel de renvoi semblait pouvoir être pris.

Le passage de l'exposé des motifs illustrant les circonstances qui pourront dorénavant donner lieu à l'application de cette disposition devrait être revu, afin de prendre en considération, d'une part, les diverses modalités, prévues par l'article 60 de la loi, permettant à l'étudiant d'apporter la preuve des moyens de subsistance suffisants et, d'autre part, la possibilité qu'a l'étudiant, en application du même article, de se procurer des ressources par l'exercice légal d'une activité lucrative en dehors du temps qui doit normalement être consacré aux études. Il ressort notamment de la version actuelle de l'exposé des motifs qu'un ordre de quitter le territoire pourrait être pris lorsque l'étudiant n'a pas la possibilité de produire un nouvel engagement de prise en charge et ce, alors même qu'il serait en mesure d'établir, par d'autres modalités, la preuve de ses moyens de subsistance suffisants.

---

(1) Dans son avis relatif à l'avant-projet de loi qui allait devenir la loi du 15 décembre 1980, le Conseil d'Etat a reconnu que l'exigence de moyens de subsistance suffisants était de mise durant les études (caractère permanent de la condition)(Doc. parl. Chambre, session 1974-1975, n° 653/1, p. 78).

5. a. Selon l’exposé des motifs, l’alinéa 2, 5°, en projet est justifié par la circonstance que les dispositions légales actuelles ne permettent pas de prendre une mesure d’éloignement à l’égard de l’étudiant ou de membres de sa famille lorsque celui-ci, après avoir produit les documents prouvant qu’il possède, tant pour lui-même que pour les membres de sa famille qui l’accompagnent ou qui sont venus le rejoindre, les moyens de subsistance suffisants pour couvrir leur séjour, fait ensuite appel, pour lui-même ou pour les membres de sa famille, à un centre public d’aide sociale.

Les auteurs du projet partent donc du principe, en partie discutable (1), selon lequel un arrêté ministériel de renvoi ne pourrait non plus être pris dans l'état actuel de la législation.

---

(1) Si l'on peut admettre que l'étudiant qui, après avoir fourni la preuve de ses moyens de subsistance selon les modalités prévues par ou en vertu de la loi, sollicite à son seul profit l'aide d'un centre public d'aide social, ne se trouve pas, dans l'état actuel de la législation, dans les conditions permettant de mettre fin à son séjour par un arrêté ministériel d'expulsion, l'on n'aperçoit cependant pas la raison pour laquelle un même arrêté ne pourrait pas être pris à l'égard de membres de sa famille qui feraient également appel à un centre public d'aide social, alors que :
- l'article 10bis, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 28 juin 1984, subordonne précisément le bénéfice du regroupement familial à la condition que l'étudiant apporte la preuve qu'il dispose de moyens de subsistance et d'un logement suffisants pour recevoir le ou les membres de sa famille qui demandent à le rejoindre;
- et que cette condition doit, à n'en pas douter, être observée tout au long du séjour des intéressés. Lors des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 28 juin 1984, le ministre a, en effet, déclaré :
- que l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 permettait de prendre un arrêté ministériel d'expulsion à l'égard des membres de la famille de l'étudiant, dans la mesure où les conditions mises à leur séjour ne sont pas remplies (Doc. parl. Chambre, session 1983-1984, n° 756/21, p. 53);
et - que la suppression de l'automatisme du regroupement familial pour les membres de la famille d'un étudiant avait précisément pour but de vérifier, afin d'éviter que les intéressés ne soient à la charge de la collectivité, les conditions de vie et les ressources de l'étudiant avant d'autoriser le regroupement familial (ibid., p. 43).

A supposer qu'il en soit bien ainsi, il ne conviendrait pas, sous peine de porter à nouveau atteinte à la cohérence et à l'harmonie de la loi du 15 décembre 1980, de permettre de mettre fin, par un simple ordre de quitter le territoire, à un séjour de plus de trois mois dans des circonstances qui ne permettraient précisément pas de pouvoir prendre un arrêté ministériel de renvoi.

Il conviendrait, dès lors, qu'une nouvelle cause spécifique de renvoi, correspondant au 5° de l'alinéa 2 en projet, soit introduite dans l'alinéa 1er de l'article 61 de la loi.

b. Selon l'exposé des motifs :

- il ne serait mis fin au séjour de l'étudiant qui bénéficie ou a bénéficié d'une aide financière octroyée par un centre public d'aide sociale que si la situation matérielle de cet étudiant était "manifestement et de manière permanente insuffisante";

- il ne serait de même pas mis fin soit au séjour de l'étudiant lui-même, soit au séjour de membres de sa famille, lorsque l'appel fait par ces derniers à une aide d'un centre public d'aide sociale résulterait d'un "manque urgent de moyens financiers" auquel il pourrait être remédié "dans un court délai" par l'étudiant ou les membres de la famille concernés.

Force est de constater que la portée de la disposition en projet est beaucoup plus large que celle que lui attribue l'exposé des motifs, lequel semble plutôt vouloir viser les situations dans lesquelles l'étudiant ou des membres de sa famille s'installent de manière durable dans un régime d'assistance.

Il convient donc de revoir la disposition en projet de manière à mieux faire ressortir cette intention des auteurs du projet. Peut-être conviendrait-il à cet égard de fixer dans la loi une période d'intervention d'un centre public d'aide sociale à l'issue de laquelle une mesure d'éloignement du territoire pourrait être envisagée.

c. Dans la mesure où l'application conjuguée de l'alinéa 2, 5°, et de l'alinéa 3 nouveaux permettra, ainsi que le précise l'exposé des motifs, de ne prendre une mesure d'éloignement du territoire qu'à l'égard des seuls membres de la famille de l'étudiant qui "vivent avec lui", l'application concrète de ces nouvelles dispositions ne manquera pas de soulever des discussions portant sur leur compatibilité avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il conviendrait, dès lors, que l'exposé des motifs envisage cette objection par référence aux critères fixés par le point 2 de cette disposition.

6. Selon l'exposé des motifs, l'alinéa 3 en projet permettra également de prendre un ordre de quitter le

territoire à l'égard de membres de la famille d'un étudiant qui a lui-même fait l'objet d'un tel ordre en application de l'alinéa 2 en projet. Cette disposition qui n'est que la reproduction de la seconde phrase de l'alinéa 2 actuel de l'article 61 n'appelle pas d'observation. L'exposé des motifs précise toutefois que cette même disposition permettra également de ne prendre un ordre de quitter le territoire qu'à l'égard des seuls membres de la famille de l'étudiant, dès lors que ceux-ci ne vivraient pas avec l'étudiant et bénéficieraient de l'aide financière d'un centre public d'aide sociale. Force est de constater que la disposition en projet n'envisage pas cette hypothèse puisqu'elle ne vise, par son renvoi exprès à l'alinéa précédent, que les membres de la famille de l'étudiant qui vivent avec lui. La disposition devrait donc être complétée sur ce point.

7. L'alinéa 2 en projet ne reprend plus la troisième phrase de l'alinéa 2 actuel de l'article 61 de la loi relative à l'obligation d'indiquer dans l'ordre de quitter le territoire qu'il a été fait application dudit alinéa. Nonobstant le bien-fondé de la raison avancée dans l'exposé des motifs pour justifier cette omission, la question se pose s'il ne serait pas opportun, compte tenu de l'article 62 de la loi et de la portée générale de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, de modifier dans le même sens les diverses dispositions de la loi du 15 décembre 1980 qui, tout en comportant des dispositions expresses relatives à l'obligation de

motivation formelle, n'ajoutent cependant rien aux textes précités. A défaut, se pose alors la question s'il n'est pas indiqué de modifier sur un point précis une disposition de la loi du 15 décembre 1980 relative à cet ordre d'idée.

Article 10 (L. 24.594).

Article 63/3 de la loi.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'introduction d'un recours urgent saisit le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de l'ensemble du dossier, avec cette conséquence qu'il n'est pas tenu par celle des causes d'irrecevabilité prévues par l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 dont il est fait application en premier ressort par le ministre ou son délégué, mais peut au contraire retenir, parmi les diverses causes énumérées par ledit article, celles qu'il juge adéquates compte tenu des circonstances du cas d'espèce.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de reproduire dans la disposition en projet des causes d'irrecevabilité qui ne sont pas spécifiques à la procédure de recours urgent devant le commissaire général, mais qui sont, au contraire, déjà prévues par l'article 52 de la loi et peuvent de ce fait déjà être invoquées par le commissaire général dans l'état actuel de la législation.

De l'accord des délégués du Gouvernement, la disposition en projet doit donc être revue de manière à ne plus viser, comme cause spécifique d'irrecevabilité pouvant être invoquée par le commissaire général ou l'un de ses adjoints, que le fait pour le demandeur d'asile d'avoir, sans autorisation, quitté le lieu où il était maintenu en application de l'article 74/6 de la loi.

Toujours afin de ne pas donner l'impression que la disposition en projet pourrait avoir pour effet d'interdire au commissaire général d'invoquer, à son niveau, l'une des causes d'irrecevabilité prévues par l'article 52 de la loi, il est aussi suggéré d'insérer dans le paragraphe 2 en projet le mot "également" entre les mots "peut" et "confirmer".

Article 42 (L. 24.111).

Article 63/5 de la loi.

Il faut écrire :

"Art. 42. L'article 63/5, alinéa 5, de la même loi, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et modifié par la loi du 6 mai 1993, est abrogé".

Article 44 (L. 24.111).

Article 67 de la loi.

L'alinéa que le texte propose d'ajouter à l'article 67 de la loi appelle les mêmes observations que celles qui ont été faites sous l'article 16 de l'avant-projet L. 24.111, c'est-à-dire sous l'article 20, alinéa 1er, de la loi.

Article 45 (L. 24.111).

Article 68 de la loi.

Il convient de remplacer l'ensemble de la référence à d'autres dispositions de la loi figurant dans son article 68, alinéa 1er, de manière à ce qu'elles soient citées dans l'ordre de leur numérotation.

Article 46 (L. 24.111).

Article 69 de la loi.

Pour les raisons qui vont suivre et qui n'ont pas soulevé d'objection de la part des délégués du Gouvernement, il est proposé, plutôt que d'abroger l'article 69 de la loi, de la remplacer par la disposition suivante :

"Un recours en annulation, régi par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, peut être introduit contre une décision refusant le bénéfice d'un droit prévu par la présente loi.

L'introduction d'une demande de révision n'empêche pas l'introduction directe d'un recours en annulation contre la décision dont la révision est demandée.

En ce cas, l'examen du recours en annulation est suspendu jusqu'à ce que le ministre ait statué sur la recevabilité de la demande".

Cette proposition se justifie comme suit :

L'alinéa 1er a pour objet de mieux préciser la règle déjà exprimée à l'article 63, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 selon laquelle le Conseil d'Etat est le juge de droit commun de l'application de cette loi même lorsque la contestation porte sur un droit politique, tel le droit au séjour ou le droit à l'établissement.

Cette règle était déjà exprimée dans le texte actuel de l'article 69, alinéa 1er, de la loi, mais mélangée à la possibilité pour l'intéressé d'introduire directement un recours en annulation, c'est-à-dire sans avoir épuisé le recours administratif organisé que constituait à l'origine le recours en révision.

Ainsi, lors des travaux préparatoires de la loi du 15 décembre 1980, il a été clairement précisé qu'afin d'assurer l'efficacité des dispositions qui confèrent, dans des cas bien délimités, un droit de séjour ou d'établissement, le projet prévoyait formellement le recours au Conseil d'Etat comme recours de droit commun, et ouvrait dans le même temps un recours en révision, notamment dans les cas où le ministre ou son délégué estimait que l'étranger ne remplissait pas toutes les conditions requises par la loi pour qu'il ait le droit auquel il prétendait (Doc. Chambre, session 1974-1975, n° 653/1, p. 5).

L'arrêt de la Cour de cassation du 17 novembre 1994 précité, en cause Commune de Schaerbeek, a toutefois dénié au Conseil d'Etat la compétence de trancher une contestation portant sur un droit subjectif prévu par la loi du 15 décembre 1980 (en l'espèce l'inscription des étrangers autorisés à s'établir dans le royaume au registre de la population conformément à l'article 17 de la loi) ce qui justifie, dans un but de clarification, la disposition proposée.

Celle-ci précise donc que le recours en annulation prévu par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est également ouvert à celui qui se voit refuser le bénéfice d'un droit prévu par la loi du 15 décembre 1980, ce droit étant par définition un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution.

Ce recours en annulation est régi par le droit commun de l'article 14 précité, ce qui signifie d'une part

que, sauf l'exception prévue par l'alinéa 2 de l'article proposé, ce recours ne peut être exercé qu'après l'épuisement des recours administratifs organisés et, d'autre part, que le référé administratif ne trouvera à s'appliquer que dans les conditions fixées par les articles 17 et 18 des lois sur le Conseil d'Etat qui excluent de leur champ d'application les recours dirigés contre les décisions des juridictions administratives, telle la Commission permanente de recours des réfugiés.

L'alinéa 2 a pour but de mieux faire ressortir les intentions du législateur de 1980 qui a permis à l'étranger, dans le doute quant au point de savoir s'il y avait lieu d'introduire contre une mesure le concernant, soit la demande en révision, soit directement le recours en annulation, d'introduire simultanément les deux recours, la procédure au Conseil d'Etat étant suspendue durant l'examen du recours en révision. Cette situation se présente, par exemple, lorsque l'acte a la forme d'un simple ordre de quitter le territoire alors que l'intéressé prétend que cet acte doit être qualifié de refus de séjour, le recours en révision étant ouvert contre cette dernière décision.

Actuellement, la loi (article 63/2) connaît un autre recours administratif organisé à savoir le recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides contre la décision du ministre ou son délégué déclarant "irrecevable" une demande d'asile conformément à l'article 52. En raison de la généralité des termes de l'article 69, alinéa 1er, le candidat réfugié peut saisir

directement le Conseil d'Etat d'un recours dirigé contre la décision prise en application de l'article 52 sans exercer le recours urgent au commissaire général ou exercer simultanément les deux recours alors même qu'aucun doute ne peut exister quant aux décisions auxquelles le recours urgent s'applique et alors même que l'article 69, alinéa 2, n'est pas d'application, la procédure de recours urgent donnant lieu à une décision unique, contrairement à la procédure de révision qui est divisée en une phase de recevabilité puis une phase d'examen au fond dans laquelle intervient la commission consultative des étrangers (article 66, alinéa 2, de la loi).

L'alinéa 2 de l'article en projet précise, dès lors, de manière expresse que c'est seulement l'introduction d'une demande de révision qui n'empêche pas l'exercice d'un recours direct au Conseil d'Etat contre la décision dont la révision est demandée.

Quant à l'alinéa 3, il a pour objet de mettre le texte de l'actuel article 69, alinéa 2, de la loi en concordance avec l'article 66, alinéa 2, afin de préciser que la suspension de l'examen du recours en annulation prend fin le jour où le ministre statue sur la recevabilité de la demande de révision.

En effet, si cette demande est jugée irrecevable, le recours au Conseil d'Etat peut être traité normalement. Si, par contre, elle est déclarée recevable, la décision qui interviendra sur le fondement de la demande de révision se

substituera à la décision initiale et il n'y a pas de raison d'encore suspendre la procédure au Conseil d'Etat, le recours en annulation pouvant immédiatement être déclaré sans objet.

Article 47 (L. 24.111).

Article 70 de la loi.

Il est proposé de remplacer l'article 70 de la même loi, remplacé par la loi du 6 mai 1993 et partiellement annulé par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 61/94 du 14 juillet 1994, par la disposition suivante :

"Art. 70. Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en annulation et, le cas échéant, d'une demande de suspension d'une décision prévue par la présente loi, il statue conformément aux règles particulières relatives au délai et à la procédure que le Roi détermine par arrêté délibéré en conseil des ministres.

L'arrêt statuant sur le recours en annulation n'est susceptible ni d'opposition, ni de tierce opposition, ni de révision".

Cette proposition de texte se justifie comme suit :

La modification vise, en matière de contentieux des étrangers, à étendre la possibilité d'établir des règles

particulières pour le traitement des recours en annulation au référé administratif, à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n○ 61/94 du 14 juillet 1994.

D'autre part, contrairement au texte actuel de l'article 70, alinéa 1er, de la loi, cette possibilité ne devrait plus être limitée par référence à l'article 69, c'est-à-dire actuellement aux recours contre les seules "mesures" prévues par la loi, mais devrait s'appliquer aux recours dirigés contre toutes les décisions qu'elle prévoit, c'est-à-dire également les décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés.

Enfin, en ce qui concerne l'arrêt statuant sur le recours en annulation, l'alinéa 2 prévoit la suppression des recours visés à l'article 30, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat. Quant à l'arrêt statuant sur la demande de référé administratif, il resterait régi par l'article 17, § 2, alinéas 2 et 3, des mêmes lois.

Article 48 (L. 24.111).

Article 71 de la loi.

L'observation formulée à propos de l'article 45, alinéa 1er, vaut également pour l'alinéa 1er du présent article.

Article 12 (L. 24.594).

Article 74/4 de la loi.

1. Selon l'exposé des motifs, l'article 12 en projet tend à assurer la transposition en droit interne de l'article 26, § 1er, a), de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et modifie de ce fait l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980 de manière à étendre les obligations des transporteurs publics ou privés, en matière de prise en charge et de rapatriement des passagers transportés, non seulement au seul cas de défaut des documents requis par l'article 2 de la loi - seule hypothèse actuellement prévue par l'article 74/4 de la loi -, mais aussi à toutes les hypothèses de refus d'entrée sur le territoire belge prévues par l'article 3 de la loi.

2. Invités à s'expliquer sur la compatibilité de cette extension de l'article 74/4 avec les articles 3.35 et 3.36 de l'Annexe IX à la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944, et avec les articles 3.15 et 3.15.1 de l'annexe à la convention visant à faciliter le trafic maritime international, faite à Londres le 9 avril 1965, les délégués du Gouvernement ont fait valoir que l'article 74/4, tant dans sa version actuelle que dans sa version future, n'imposait à ces transporteurs qu'une simple obligation matérielle, et non une sanction - fût-elle de nature civile, avec cette conséquence que l'article 12 en projet n'allait pas à

l'encontre des dispositions précitées. Cette affirmation peut être admise. L'on s'en réfère sur ce point à l'avis qu'a donné le Conseil d'Etat au sujet de la disposition de la loi modificative du 14 juillet 1987 (1) ayant introduit les articles 74/2 à 74/4 dans la loi du 15 décembre 1980 (2).

Article 13 (24.594).

Article 74/4bis de la loi.

1. Dans la mesure où elle modifie l'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 2 de la loi modificative du 8 mars 1995 (3) et relatif à l'amende administrative qui peut, dans certains cas, être infligée à certains transporteurs, la disposition en projet appelle les mêmes observations que celles déjà formulées par le Conseil d'Etat dans son avis L. 23.873/2 au sujet de l'avant-projet

---

(1) Moniteur belge du 18 juillet 1987.

(2) Doc. parl. Chambre, session 1986-1987, n°689/1, pp. 29 et 30. En ce qui concerne les mesures similaires qui auraient été prises par la plupart des Etats membres de l'Union européenne, l'on pourra utilement se référer aux exemples donnés en la matière par le ministre de la Justice en commission de la Justice du Sénat lors des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la même loi (Doc. parl. Sénat, session 1986-1987, n° 515/2°, p. 13).

(3) Moniteur belge du 30 mars 1995.

qui allait devenir la loi du 8 mars 1995 précitée (1). En ce qui concerne la seconde observation relative à la problématique des réfugiés démunis des documents requis par l'article 2 de la loi, il convient également de rappeler que l'article 26, § 1er, a), de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, relatif aux sanctions et obligations que les Etats contractants s'engagent à introduire dans leur législation à l'encontre des transporteurs, se réfère expressément aux engagements qui découleraient de l'adhésion des Etats contractants à la Convention de Genève.

2. Invités à commenter la notion de "visa de transit aéroportuaire" dont il est question au 1° de la disposition en projet, les délégués du Gouvernement ont reconnu que la loi du 15 décembre 1980 ne prévoyait aucune disposition spécifique relative à ce type de visa et que l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, prévoyait au contraire que le visa n'est pas requis des étrangers qui traversent le pays par la voie aérienne et qui ne sortent pas de l'aéroport pendant l'escale en territoire belge. De l'accord des délégués du Gouvernement, les dispositions légales en la matière doivent être adaptées de manière à conférer une existence légale à ce type de visa.

---

(1) Doc. parl. Sénat, session 1994-1995, n° 1272/1, pp. 24 et suivantes, spéc. p. 25 - point III.

3. Quant à la question portant sur le point de savoir selon quelles modalités et par quelles autorités il serait vérifié que les étrangers concernés sont bien porteurs du visa de transit aéroportuaire requis - étapes évidemment préalables et indispensables à la possibilité d'infliger par la suite des amendes administratives aux transporteurs qui auraient amené dans la zone aéroportuaire des passagers non porteurs d'un tel visa - les délégués du Gouvernement ont fait valoir qu'il appartiendrait aux autorités chargées du contrôle à la frontière d'effectuer les contrôles requis dans la zone aéroportuaire et de prendre, le cas échéant, les mesures administratives adéquates à l'égard des étrangers n'étant pas porteurs du visa de transit requis.

Force est cependant de constater que la loi du 15 décembre 1980 n'envisage aucunement cette situation, ce qui n'a pas manqué de soulever certaines difficultés dans la

pratique (1). Les délégués du Gouvernement ont, dès lors, admis que la loi et, le cas échéant, ses arrêtés d'exécution doivent être complétés.

Il appartiendra également aux auteurs du projet d'examiner dans quelle mesure les observations formulées ci-avant trouvent à s'appliquer au 2° de la disposition en projet.

---

(1) Appelé à se prononcer récemment sur la légalité d'une mesure de refoulement prise à l'encontre d'une étrangère qui, pour n'avoir pas été autorisée par la compagnie d'aviation à poursuivre son voyage vers le Canada, se trouvait dans la zone aéroportuaire et ne tentait cependant pas d'entrer sur le territoire du royaume, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que le refoulement était illégal sur la base des considérations suivantes (C.E., Fatuma Issa, n° 54.237 du 3 juillet 1995) :
"Ce refoulement était illégal, pour être ordonné en dehors des circonstances où il est permis, lesquelles requièrent notamment que l'intéressé tente de pénétrer dans le royaume, qu'à supposer qu'une autre qualification lui soit donnée, comme celle de "réembarquement" ... il s'agirait d'une mesure inconnue de la législation; qu'en vertu de l'article 12 de la Constitution, la liberté individuelle est garantie; qu'en application de l'article 191 de la Constitution, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi; que la zone de transit de l'aéroport fait partie intégrante du territoire belge, en dépit des spécificités que sa fonction commande; qu'aucune mesure de contrainte non prévue par la loi ne peut y être exercée à l'égard des ressortissants étrangers qui s'y trouvent".

Article 14 (24.594).

Article 74/5 de la loi.

1. a. Le remplacement du paragraphe 5 de l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980 par le 1° de la disposition en projet permettra de prolonger sous certaines conditions, au-delà de la période initiale de deux mois, le maintien dans un lieu déterminé situé à la frontière d'un demandeur d'asile (1) qui, ayant tenté de pénétrer dans le royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2 de la loi et ayant, à la frontière, demandé à être reconnu comme réfugié, a ensuite fait l'objet, au cours de cette période initiale de deux mois, d'une décision exécutoire de refus d'entrée.

Selon l'exposé des motifs, sont exécutoires :

- la décision de refus d'entrée prise par le ministre ou son délégué en application de l'article 52, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, à l'encontre de laquelle le demandeur d'asile n'a pas introduit, dans le délai imparti, le recours urgent avec effet suspensif devant le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides;

---

(1) Interrogés sur ce point, les délégués du Gouvernement ont confirmé que la possibilité de prolonger le délai de deux mois n'est pas intentionnellement rendue applicable aux étrangers visés au 1° du paragraphe 1er de l'article 74/5, § 1er, 1°.

- la décision confirmative de refus d'entrée prise, en application de l'article 63/3 de la loi, par le commissaire général ou l'un de ses adjoints à la suite du recours urgent introduit par le demandeur d'asile contre la décision initiale de refus d'entrée.

De telles décisions sont, en effet, "exécutoires" au même titre que tout acte administratif qui ne serait plus susceptible d'un recours administratif suspensif. En effet, comme l'a rappelé la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994 précité (1), tant le recours en annulation que la demande de suspension n'ont aucun effet suspensif de l'exécution de la décision administrative contestée qui, conformément au principe dit du "privilège du préalable", est exécutoire en soi, à moins qu'une suspension de son exécution n'ait dans l'intervalle été prononcée. Ce principe est évidemment applicable à une décision de refoulement accompagnant l'une des deux décisions de refus d'entrée visées ci-avant.

---

(1) Considérant B.5.9.7 : "Aucun texte n'interdit à l'autorité compétente d'exécuter la décision négative du commissaire général ou de son adjoint lorsqu'il confirme la décision du ministre ou de son délégué. On peut admettre que, pour éviter toute incertitude à ce sujet, le législateur ait permis au commissaire général de rendre sa décision exécutoire alors même qu'un recours en annulation et qu'une demande de suspension seraient introduits devant le Conseil d'Etat. Dans ce cas, seule une décision de suspension prise par le Conseil d'Etat, éventuellement d'extrême urgence par un président, sous réserve de confirmation par la chambre saisie et après constatation du sérieux des moyens et de la gravité du préjudice, empêchera l'éloignement du territoire".

Les délégués du Gouvernement ont, par ailleurs, confirmé qu'il s'agissait là d'une énumération limitative. Dès lors, le demandeur d'asile qui n'aurait encore fait l'objet d'aucune décision ou dont le recours urgent n'aurait pas encore été examiné à l'issue de cette période initiale de deux mois, ne pourrait voir cette période prolongée en application du paragraphe 5, alinéa 2 nouveau, de l'article 74/5 de la loi. Compte tenu de son importance, le caractère limitatif de cette énumération devrait ressortir plus clairement de l'exposé des motifs.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, la décision confirmative du commissaire général ou de son adjoint est une décision nouvelle qui se substitue à la décision initiale du ministre ou de son délégué. Afin d'éviter toute controverse en la matière, il convient également que l'alinéa 2 en projet soit adapté de manière à viser tant une décision de refus d'entrée exécutoire qu'une décision confirmative exécutoire.

b. Compte tenu de son champ d'application ratione materiae, tel qu'il vient d'être rappelé ci-dessus, le paragraphe 5, alinéa 2 nouveau, en projet aura pour effet que la période de prolongation du maintien dans un lieu déterminé situé à la frontière poursuivra un objectif semblable à celui poursuivi par d'autres dispositions de la loi du 15 décembre 1980 permettant de priver de leur liberté certaines catégories d'étrangers, à savoir éviter que les étrangers concernés ne puissent, une fois entrés sur le territoire, vivre dans la clandestinité, ce qui les rendrait

introuvables et empêcherait leur éloignement effectif du territoire à la suite d'une décision exécutoire de refus d'entrée.

Ainsi conçue, la disposition en projet n'appelle aucune objection.

c. Etant donné que les deux conditions auxquelles il pourra être procédé à une prolongation de ce maintien par périodes successives de deux mois sont identiques à celles qui, en application des articles 2, 3 et 4 de l'avant-projet L. 24.594/2, permettront également une prolongation de la période de détention d'étrangers maintenus dans l'attente d'un éloignement effectif du territoire, il est renvoyé aux observations déjà formulées dans le présent avis au sujet de ces dispositions. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur les spécificités suivantes de la disposition en projet :

- comme il aura dû être procédé à l'examen de la recevabilité de la demande d'asile dans la période initiale de maintien de deux mois et que les démarches en vue de l'éloignement de l'étranger auront également dû être entamées après que la décision de refus d'entrée sera devenue exécutoire, mais avant que cette période initiale de détention ne soit venue à expiration, il n'y aura, dans la plupart des cas, pas lieu de craindre une éventuelle inertie de l'administration dans l'accomplissement de ces démarches;

- contrairement à ce qui se passe pour les articles 2, 3 et 4 de l'avant-projet, il n'existera pas, en ce qui concerne les demandeurs d'asile maintenus, pendant une période prolongée, dans un lieu déterminé situé à la frontière (ou dans le royaume - hypothèse de l'article 74/6 de la loi et de l'article 15 en projet), d'argument que pourraient invoquer les chambres du conseil et qui serait lié à l'exigence générale du caractère "strictement nécessaire" de la période de maintien ainsi prolongée. Il s'ensuivra que l'appréciation de la seconde condition prévue par la disposition en projet soulèvera encore plus de problèmes que ce n'est déjà le cas pour les articles 2, 3 et 4 précités.

2. De l'accord des délégués du Gouvernement, l'alinéa 3 du paragraphe 5 nouveau (1° en projet) et le paragraphe 6 nouveau (2° en projet) doivent être revus afin d'éviter toute difficulté d'interprétation. Il est à cet égard suggéré de reprendre ces deux dispositions dans un paragraphe distinct qui décrirait les diverses conséquences pouvant être attachées à l'entrée sur le territoire du royaume d'un demandeur d'asile initialement maintenu dans un lieu déterminé situé à la frontière du royaume. Compte tenu de l'exposé des motifs, les situations suivantes devraient notamment être envisagées :

- celle du demandeur d'asile qui, n'ayant fait l'objet d'aucune décision de refus d'entrée à l'expiration de la période de deux mois, est autorisé à entrer sur le

territoire du royaume et ne peut plus faire l'objet que d'une décision de refus de séjour;

- celle du demandeur d'asile qui, ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, quitte, avant l'expiration du délai de deux mois, le cas échéant, prolongé, le lieu, sans autorisation;

- celle du demandeur d'asile qui, ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, quitte le lieu à l'expiration du délai de deux mois, le cas échéant, prolongé.

Dans ces deux dernières hypothèses, qui sont actuellement visées par le 2° en projet, la décision de refus d'entrée serait de plein droit transformée en une décision de refus de séjour, laquelle devrait être complétée par un ordre de quitter le territoire qui n'autoriserait finalement l'intéressé à être sur le territoire du royaume que pour exécuter volontairement l'ordre en question dans le délai imparti. La décision confirmative du commissaire général ou de son adjoint serait donc une décision confirmative de refus de séjour.

Il conviendra que les auteurs du projet examinent également l'opportunité d'envisager les deux situations suivantes :

- celle de l'étranger ayant fait l'objet d'une décision de refoulement et dont la période de maintien viendrait à expiration;

- celle de l'étranger ayant fait l'objet d'une décision de refoulement et qui quitterait le lieu sans autorisation.

Article 15 (L. 24.594).

Article 74/6, § 4, de la loi.

1. La disposition en projet a la même portée que l'article 14, 1°, de l'avant-projet L. 24.594, mais à l'égard cette fois des demandeurs d'asile qui, maintenus dans un lieu déterminé situé sur le territoire du royaume, ont fait l'objet, au cours de cette période initiale de détention de deux mois, d'une décision de refus de séjour exécutoire. Il convient donc de se référer aux observations formulées à l'égard de cette disposition.

2. Comme cela a été le cas pour l'article 14, 1°, en projet, il conviendrait que l'exposé des motifs décrive de manière limitative les circonstances dans lesquelles une décision (confirmative) de refus de séjour est exécutoire.

Article 51 (L. 24.111).

Article 74/7 de la loi.

Pour réaliser pleinement les intentions exprimées dans l'exposé des motifs et, notamment, pour rendre applicables au nouveau cas d'arrestation administrative les dispositions de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, le Gouvernement devrait insérer dans cette dernière loi une disposition faisant référence à l'article 74/7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Article 16 (L. 24.594).

Article 77, alinéa 1er, de la loi.

Contrairement à l'exposé des motifs, l'article ne vise pas les infractions en tant qu'elles ont été commises "au départ de la Belgique". Il ressort des explications des délégués du Gouvernement que les mots "au départ de la Belgique" sont inexacts et doivent être omis dans l'exposé des motifs.

Article 17 (L. 24.594).

Article 41, § 3, de la loi.

L'abrogation de l'article 41, § 3, de la loi modificative du 6 mai 1993 aura pour conséquence que les articles 1er, 4 et 5 de la même loi, ayant porté à deux mois la période de détention prévue par les articles 7, alinéa 3, 25, alinéa 4, et 29 de la loi, auront un effet permanent, alors même que l'article 41, § 3, précité avait, à la suite d'un amendement déposé en commission de l'Intérieur du Sénat (1), été introduit de manière à permettre au Parlement de procéder, à l'issue d'une période de cinq ans, à une évaluation de la nécessité de prolonger l'effet des dispositions précitées.

Force est de constater que la disposition en projet, combinée avec l'article 18, § 2, de l'avant-projet L. 24.594, n'imposera plus un réexamen d'office de la situation par le législateur, mais autorisera simplement le pouvoir exécutif à examiner, à l'issue d'une période de deux ans, la nécessité de prolonger, non pas le maintien de la période initiale de détention à deux mois - situation désormais acquise, mais bien la possibilité de procéder à des prolongations de cette détention, par périodes successives de deux mois.

---

(1) Doc. parl. Sénat, session 1992-1993, n○ 555-2, p. 95.

S’il s’agit là d’une question d’opportunité au sujet de laquelle il revient au législateur de se prononcer, il n’en reste pas moins que l’exposé des motifs devrait attirer son attention sur ce point afin qu’il puisse statuer en toute connaissance de cause.

Article 54 (L. 24.111).

Disposition autonome.

1. Le Conseil d’Etat n’aperçoit pas le caractère transitoire de la mesure prévue par les deuxième et troisième phrases du 3° du paragraphe 3.

En réalité, il s’agit d’une mesure qui écarterait le système en vigueur en lui substituant un régime qui n’est pas non plus celui de l’avant-projet.

Au surplus, le régime "transitoire" a un caractère discriminatoire, en ce que les étrangers qui auront introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié avant la date de l’entrée en vigueur de la loi modificative, n’auront aucune prise sur la détermination de la langue de la procédure, alors que tel n’était pas le cas dans le régime antérieur et que tel ne sera pas non plus le cas dans le régime nouveau.

2. Au 4°, on ne voit pas comment le législateur pourrait juridiquement retarder jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin l'application de celles des dispositions de la Convention de Schengen qui sont directement applicables.

Article 19 (L. 24.594).

Il convient d'excepter formellement de la compétence donnée au Roi de fixer l'entrée en vigueur de la loi, cette disposition habilitante (1).

La disposition devra donc être rédigée comme suit :

"A l'exception du présent article, la présente loi entre en vigueur ..." (la suite comme au projet).

La même observation vaut pour l'article 54, § 1er, de l'avant-projet L. 24.111.

OBSERVATION FINALE.

Le texte néerlandais des deux projets devrait être revu en fonction des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis, in fine.

---

(1) Ch. Lambotte, Technique législative et codification, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 83.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. Bij brief dd. 6 februari 1995 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken aan de Raad van State, afdeling wetgeving, ter fine van advies een voorontwerp van wet voorgelegd tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Dit voorontwerp is op de rol ingeschreven onder nummer L. 24.111/2.

Bij brief dd. 1 augustus 1995 heeft de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken aan de Raad van State, afdeling wetgeving, een tweede voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om advies voorgelegd. Dit voorontwerp is op de rol ingeschreven onder nummer L. 24.594/2.

Aangezien de beide voorontwerpen dezelfde wet wijzigen en het tweede zelfs sommige bepalingen van het eerste wijzigen, leek het de Raad van State passend daaromtrent één enkel advies uit te brengen dat de volgorde in acht neemt van de bepalingen van de wet van 15 december 1980, waarbij omtrent elk van de wijzigingsbepalingen aangegeven wordt in welk voorontwerp ze voorkomt en de voorontwerpen met hun rolnummer worden vermeld.

2. Wegens de wijzigingen die artikel 11 van voorontwerp 24.594/2 aanbrengt in artikel 71 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, moet dit voorontwerp eveneens worden voorgedragen door de Minister van Justitie, aangezien de wijziging betrekking heeft op de raadkamer van de correctionele rechtbank.

ALGEMENE OPMERKINGEN BETREFFENDE DE WETGEVENDE PROCEDURE VAN GOEDKEURING VAN DE ONTWERPEN (Artikelen 77 en 78 van de Grondwet).

A. Werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet.

1. Artikel 77 van de Grondwet voorziet in de gelijke bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat voor tien soorten van "aangelegenheden" (eerste lid) en bepaalt verder dat een bijzondere-meerderheidswet deze "aangelegenheden" tot andere wetten kan uitbreiden (tweede lid).

Grosso modo kunnen de in het eerste lid bepaalde "aangelegenheden" teruggebracht worden tot vier grote domeinen :

- het institutionele domein, waartoe kunnen worden gerekend : de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet (1°); de bijzondere-meerderheidswetten (4°); de aangelegenheden die krachtens de

Grondwet door beide Wetgevende Kamers dienen te worden geregeld, inzonderheid in verband met de monarchie (2°); sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de werking van de Wetgevende Kamers (3°), onder meer de indeling van de parlementsleden in taalgroepen (artikel 43 van de Grondwet), de vervanging van een parlementslid dat tot regeringslid wordt benoemd (artikel 50 van de Grondwet), de verkiezing en de aanwijzing van de senatoren (artikel 68 van de Grondwet), de parlementaire overlegcommissie (artikel 82 van de Grondwet); de wetgeving met betrekking tot de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid hun organen, hun bevoegdheden en hun financiering (3°); de wetgevende bepalingen inzake de voorkoming (artikel 141 van de Grondwet) en de regeling (artikel 142 van de Grondwet) van bevoegdheidsconflicten, en inzake de voorkoming en de regeling van belangenconflicten (artikel 143 van de Grondwet) (3°); de wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden (10°); wetgeving inzake de plaatselijke besturen (3°);

- het internationale domein (3°, 5°, 6° en 7°);

- het financiële domein (3°);

- het domein van de jurisdictie (3°, 8° en 9°).

2. Voor elk van de voornoemde domeinen was voor de Grondwetgever - en is er inderdaad - een ratio legis aanwezig om tot de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te besluiten, inzonderheid het participatiekenmerk in een

federale Staat, hetgeen de participatie van de deelstaten in de federale besluitvorming minstens voor wat hun statuut betreft, inhoudt (1). De Grondwetgever heeft aldus voorzeker een zekere coherentie betracht, ook inzake het domein van de jurisdictie, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

3. Dat voornoemde coherentie nochtans niet volledig is, moge blijken uit de volgende voorbeelden :

- in de in artikel 77, eerste lid, van de Grondwet vermelde "aangelegenheden" komen vaak overlappingen voor : zo worden in 3° bijvoorbeeld de artikelen 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 en § 5, 175 en 177 van de Grondwet vermeld, terwijl de in deze artikelen bedoelde wetten met een bijzondere meerderheid dienen te worden aangenomen en om die reden reeds vallen onder de in artikel 77, eerste lid, 4°, van de Grondwet vermelde wetten; zo vallen de in 7° bedoelde wetten ook reeds onder de in artikel 77, eerste lid, 3° en 4°, van de Grondwet vermelde wetten;

- in de in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet vermelde "aangelegenheden" zijn de wetten bedoeld in de artikelen 145 en 146 van de Grondwet vermeld, terwijl een verwijzing naar de in artikel 161 van de Grondwet bedoelde wetten ontbreekt;

---

(1) A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, nrs. 348 en 452b; F. DELPEREE, Droit constitutionnel, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 439.

- in artikel 77, eerste lid, 1˚, van de Grondwet is sprake van "de verklaring tot herziening van de Grondwet" en van "de herziening van de Grondwet" zelf, aangelegenheden waarnaar wordt verwezen in artikel 195 van de Grondwet, doch die geenszins gepaard gaan met de totstandkoming van een wet, in tegenstelling tot de aangelegenheden waarvan sprake is in de overige bepalingen van artikel 77, eerste en tweede lid.

4. Artikel 77 van de Grondwet behoort nader te worden toegelicht ten einde de verdeling van de bevoegdheden van de wetgevende instanties op het gebied van de jurisdictie te preciseren. Inzonderheid drie bepalingen verdienen nadere aandacht : artikel 77, eerste lid, 3°, artikel 77, eerste lid, 8°, en artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet.

5. In de eerste plaats moet artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet worden genoemd. Het is immers die bepaling waarop de Regering zich beroept met het oog op de totstandkoming van de twee onderscheiden ontwerpen. Dit artikel vertoont de bijzonderheid dat het een geheel van grondwetsbepalingen opsomt waarvoor, met het oog op de uitvoering ervan, uitdrukkelijk een wet vereist is. Formeel wordt verwezen naar teksten waarvoor de Grondwet voorschrijft dat een aangelegenheid "door de wet" worden geregeld, "krachtens een wet" of op initiatief van de wetgever. Zo wordt op het gebied van de jurisdictie verwezen naar artikel 142, naar de artikelen "145, 146 ... evenals

(naar) de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen". De belangrijkheid van de verwijzing naar artikel 146 van de Grondwet, dat bepaalt dat "Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet ...", behoeft niet te worden beklemtoond.

Het zou evenwel onjuist zijn daaruit af te leiden dat de wetgevende initiatieven, die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Grondwet en die niet worden genoemd in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, automatisch binnen de werkingssfeer van artikel 78 en van het virtuele bicamerisme vallen. Veeleer rijst de vraag of de grondwetsbepalingen vervat in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet niet behoren te worden gelezen in samenhang met andere, die er nauw verband mee houden en die een coherente uitlegging ervan mogelijk maken.

Zo schrijft artikel 145 van de Grondwet voor dat de rechtbanken die kennis nemen van geschillen betreffende politieke rechten, ingesteld moeten worden door middel van een wet die tot stand gekomen is volgens de werkwijze van het volledige tweekamerstelsel. Artikel 144 echter komt niet voor in de lijst vervat in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet. In het onderhavige geval vereist de Grondwet weliswaar geen bijzonder initiatief van de wetgever, doch daaruit mag niet worden afgeleid dat de wet, het Gerechtelijk Wetboek bijvoorbeeld, die de justitiële gerechten instelt en ze inzonderheid bevoegd verklaart om kennis te nemen van geschillen die betrekking hebben, hetzij op

burgerlijke rechten, hetzij op politieke rechten, niet volgens dezelfde werkwijze tot stand hoeft te komen.

6. Artikel 77, eerste lid, 8°, van de Grondwet schrijft zijnerzijds voor dat de wetgevende macht de wetten op de Raad van State moet aannemen volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme. Er zij nogmaals op gewezen dat de tekst, zoals hij geformuleerd is, schijnbaar restrictief behoort te worden uitgelegd. Gelet op het opschrift van titel III, hoofdstuk VII, van de Grondwet, lijkt artikel 77, eerste lid, 8°, aldus uit te sluiten dat voor de "administratieve rechtscolleges" op dezelfde wijze moet worden te werk gegaan. Deze zienswijze lijkt te worden bevestigd door het feit dat niet wordt verwezen naar artikel 161 van de Grondwet.

In werkelijkheid volstaat de gezamenlijke lezing van de onderdelen 3° en 8° van artikel 77, eerste lid, van de Grondwet om te besluiten dat de organisatie, de bevoegdheid en de taak van de administratieve rechtscolleges wel degelijk moeten worden geregeld volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme.

7. De derde grondwetsbepaling die nader moet worden besproken, te weten artikel 77, eerste lid, 9°, betreft specifiek de "organisatie van de hoven en rechtbanken". Ook hier zou men geneigd kunnen zijn de bepaling restrictief uit te leggen. Er is hier uitsluitend sprake van de "organisatie", in de strikte zin van het woord, van de

hoven en rechtbanken. Alleen de "rechterlijke organisatie" in de zin van titel II van het Gerechtelijk Wetboek is hier aan de orde. Wat alle overige maatregelen daarentegen betreft, bijvoorbeeld die welke betrekking hebben op de taak en de bevoegdheid van of de rechtspleging voor de rechterlijke instanties, zou het wetgevend initiatief volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme daarentegen niet van toepassing zijn.

Deze uitleggingen moeten evenwel worden afgewezen om de hierboven reeds aangehaalde redenen. De gezamenlijke lezing van de onderdelen 3° en 9° van artikel 77, eerste lid, en van de bepalingen die nauw verband houden met de artikelen "145, 146, ..." van de Grondwet brengt immers mede dat moet worden beschouwd dat de wetgevende macht de organisatie van de rechterlijke macht, net als die van het Arbitragehof (artikelen 77, eerste lid, 3°, en 143), van de Raad van State (artikelen 77, eerste lid, 8°, 145 en 146), van de administratieve rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3°, en 145) en van de voor tuchtzaken bevoegde rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3°, en 146) volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme moet regelen. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet eveneens verwijst naar alle wetten ter uitvoering van de artikelen 145 en 146 van de Grondwet.

Zoals aangegeven wordt in het verslag Tant, opgemaakt namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten (Gedr. St. Kamer, 1992-1993, nr. 894/3, blz. 5), wordt het gehele domein van de juris-

dictie aldus geregeld door wetten die zijn aangenomen volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme, "want deze (de hoven en rechtbanken) dienen zoals de Raad van State de decreten, ordonnanties en besluiten van de gemeenschappen en de gewesten toe te passen en, indien zij hiertoe bevoegd zijn, op hun grondwettigheid en wettigheid te toetsen".

Uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet van 5 mei 1993 blijkt weliswaar ook dat de woorden "de organisatie van de hoven en rechtbanken" welke voorkomen in artikel 41, § 2, 9°, - dat artikel 77, eerste lid, 9°, van de gecoördineerde Grondwet is geworden - aldus kunnen worden opgevat dat de rechterlijke organisatie bedoeld wordt "zoals vermeld in deel II van het Gerechtelijk Wetboek, evenals de algemene beginselen die zijn vervat in deel I, voorzover ze betrekking hebben op de rechterlijke organisatie" (Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Gedr. St. Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-19/2°, blz. 18) (1).

---

(1) De bedoelingen van de stellers van de Grondwet zijn echter geenszins eensluidend. In datzelfde verslag staat te lezen dat "wanneer men artikelen 93, 94, 100, 102 en 103 van de Grondwet in de lijst opneemt in plaats van de vermelding 'organisatie van de hoven en de rechtbanken', (...) men (...) op die manier (...) alle wetten betreffende de inrichting van de rechterlijke macht als dusdanig aan het bicameraal stelsel (kan) onderwerpen, zodat geen twijfel kan bestaan dat de toekomstige wetten op de administratieve rechtbanken van eerste aanleg onder het bicameraal stelsel vallen". Wellicht moet "rechtsprekende macht" worden gelezen in plaats van "rechterlijke macht", wat ook genoegzaam de broosheid aantoont van tekstverwijzingen op het stuk van de verdeling van de bevoegdheden tussen het volledige bicamerisme en het virtuele bicamerisme.

Artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet kan evenwel niet los van andere bepalingen worden gelezen. Het moet inzonderheid worden begrepen in het licht van de bepalingen die uitdrukkelijk vervat zijn in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, alsook van de bepalingen waarnaar dit artikel impliciet verwijst. Ter wille van de strekking van de tekst van de Grondwet, alsook van de bevattelijkheid en de samenhang ervan moeten de procedures van het volledige bicamerisme zowel toepasselijk zijn op de organisatie van de hoven en rechtbanken als op de vaststelling van hun bevoegdheden.

Indien anderszins wordt geoordeeld, zou zulks aanleiding geven tot merkwaardige anomalieën. Citeren we als voorbeeld de vaststelling van de bevoegdheden van de rechtbanken die kennis nemen van geschillen over burgerlijke rechten, wat onder artikel 78 van de Grondwet zou vallen, terwijl de vaststelling van de bevoegdheden van de rechtbanken die kennis nemen van geschillen over politieke rechten binnen de werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet zou vallen. Gelet op de moeilijkheden die rechtsleer en rechtspraak soms ondervinden om die twee soorten geschillen van elkaar te onderscheiden, rijst de vraag of de Grondwetgever de wijze van totstandkoming van de wetten met opzet nog ingewikkelder heeft willen maken, dan wel of hij niet gepoogd heeft op het stuk van de rechtsbedeling een zelfde wetgevende regeling op te zetten.

Met andere woorden, artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet beperkt niet de draagwijdte die moet worden gegeven aan artikel 77, eerste lid, 3°, van diezelfde

Grondwet, integendeel, het voegt er iets aan toe. Voor zover zulks nodig is (1), preciseert die bepaling dat de organisatie van de hoven en rechtbanken voorzeker deel uitmaakt van de ordening van de rechterlijke instellingen. Deze precisering kon dienstig blijken in zoverre artikel 77, eerste lid, 3°, die aanwijzing niet uitdrukkelijk bevatte en in zoverre alleen bij wege van een uitlegging van artikel 146 en van de bepalingen die ermede verband houden, tot diezelfde conclusie kan worden gekomen.

Immers leest men in de rechtspraak van het Arbitragehof, weliswaar met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, over de bepaling in het vroegere artikel 94 van de Grondwet dat "geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet" het volgende "Krachtens die grondwetsregel bepaalt de wetgever de bevoegdheden van de administratieve of gemeenrechtelijke rechtscolleges" (2). Volgens die rechtspraak vinden de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken hun grondslag in het vroegere artikel 94 van de Grondwet, thans artikel 146 van

---

(1) De gemachtigde van de minister heeft in advies L. 24.603/2 gesteld : "Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3°, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9° G.W. immers een overbodige bepaling". Indien die redenering echter gevolgd wordt, moeten ook de bepalingen betreffende de Raad van State en de administratieve rechtscolleges vervallen. Men moet ervan uitgaan dat de stellers van de Grondwet iedere dubbelzinnigheid ter zake hebben willen voorkomen.

(2) Arbitragehof, nr. 40/92, 13 mei 1992, B.3. Vergelijk eveneens Arbitragehof, nr. 41/90, 21 december 1990, B.3.

de Grondwet (1). Deze laatste grondwetsbepaling komt voor in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, teneinde de in artikel 146 van de Grondwet bedoelde wetten onder de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te doen ressorteren. Aldus zijn niet alleen de "organisatie" maar ook de "bevoegdheid" van de hoven en rechtbanken integraal bicamerale aangelegenheden.

8. Tenslotte dient te worden benadrukt dat een verwijzing naar een gedeelte van het Gerechtelijk Wetboek, zoals tijdens de parlementaire voorbereiding werd gedaan (zie nr. 7) nogal zeer vormelijk lijkt te zijn (2). Zoals hiervoren reeds betoogd, moet het begrip "organisatie" in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet eerder in de totale samenhang van de regeling met betrekking tot het contentieux van de jurisdictie worden betrokken.

Dat een vormelijke verwijzing overigens tot ongerijmdheden aanleiding kan geven, moge nog blijken uit artikel 58 van het Gerechtelijk Wetboek, waarmee het tweede deel van dat Wetboek aanvangt en volgens hetwelk "de organisatie en de bevoegdheden van de militaire rechtbanken

---

(1) Anders is het met de rechtspleging of de procedureregels, waarvoor de wetgever alleen op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd is gebleven : Arbitragehof, nr. 49/93, 24 juni 1993, B.4.

(2) Tijdens de parlementaire voorbereiding werd dit eveneens opgemerkt door een lid, dat betoogde dat de verwijzing naar Deel II van het Gerechtelijk Wetboek enkel een indicatieve waarde heeft : Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-19/2°, p. 18.

door bijzondere wetten worden geregeld". Bij hantering van het vormelijke criterium, zouden de militaire rechtbanken aan de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat ontsnappen, ondanks het feit dat deze rechtscolleges, te zamen met de rechtbanken van koophandel en de arbeidsgerechten, in artikel 157 van de Grondwet onder de rechterlijke macht zijn vermeld.

B. Toepassing van artikel 83 van de Grondwet.

1. Naar luid van artikel 83 van de Grondwet moet een ontwerp of voorstel van wet bepalen of het een aangelegenheid als bedoeld in de artikelen 74, 77 en 78 beoogt te regelen.

Zulks kan gemakkelijk worden vermeld indien het ingediende ontwerp of voorstel uitsluitend een aangelegenheid als bedoeld in één van die artikelen betreft. De Raad van State heeft in zijn advies van 28 juni 1995 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen het volgende opgemerkt : "Die vermelding behoort ... overeenkomstig die grondwetsbepaling (artikel 83) te worden opgenomen in de tekst zelf die aan de koninklijke bekrachtiging wordt voorgelegd en in de wet zoals zij in het Belgisch Staatsblad zal worden bekend-

gemaakt (1)". Naargelang van het geval wordt zij erin opgenomen in een inleidende bepaling of in een slotbepaling.

Moeilijker liggen de zaken echter indien het ontwerp of voorstel van wet (een zogenaamd "gemengde" wet) bepalingen bevat die behoren tot verschillende domeinen welke worden behandeld door de voornoemde grondwettelijke teksten (2). Is het nodig de ontworpen tekst opzettelijk te splitsen, onderscheiden teksten op te stellen en aldus een handelwijze te volgen die de Raad van State steeds heeft voorgestaan wanneer in twee verschillende teksten bepalingen moesten worden opgenomen waarvoor, met het oog op de goedkeuring ervan, al dan niet een gekwalificeerde meerderheid vereist was ? Of moet veeleer worden aangenomen dat bepalingen waarbij een verschillende werkwijze moet worden gevolgd met het oog op de totstandkoming van de wet, in een zelfde tekst mogen voorkomen, waarbij de stellers ervan in voorkomend geval duidelijk moeten aangeven welke bepalingen zich in het verlengde bevinden van de ene of de andere grondwetsbepaling ?

2. Om die vragen te kunnen beantwoorden is het nuttig een onderscheid te maken naargelang van de verschillende soorten ontwerpen of voorstellen van wet.

---

(1) Advies L. 24.224/2, Gedr. St. Kamer, B.Z. 1995, nr. 38/1, blz. 14-15.

(2) Artikel 83 van de Grondwet bepaalt niet wat er met die "gemengde" teksten moet gebeuren.

2.1. Op bijzondere wijze moet worden te werk gegaan met de ontwerpen of voorstellen die een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet regelen. Zulke teksten behoren in afwijking van artikel 36 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Senaat, zodat ze steeds in een onderscheiden stuk moeten worden opgenomen.

In het voornoemde advies van 28 juni 1995 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de formules van voordracht, van bekrachtiging en van afkondiging aangegeven die bij de opmaak van die wetgevende stukken moeten worden gebruikt.

2.2. Voor de ontwerpen of voorstellen van wet die aangelegenheden beogen te regelen die zowel in artikel 77 als in artikel 78 van de Grondwet worden bedoeld, dienen zich vier oplossingen aan.

2.2.1. Een eerste oplossing bestaat erin dat de tekst verdeeld wordt in twee onderscheiden wetgevende instrumenten, waarbij voor elk een eigen goedkeuringsprocedure moet worden gevolgd.

Die oplossing, welke is ingegeven door artikel 62 van het reglement van de Kamer, dreigt in de meeste gevallen afbreuk te doen aan de formele samenhang van de ordening van de wet, aan die van de behandeling ervan door de wetgevende kamers en aan die van de bevattelijkheid voor degenen tot wie de wet zich richt.

Indien een samenhangend geheel in twee teksten wordt verdeeld waarop voor elk van beide vervolgens een eigen wetgevende procedure wordt toegepast, kan zulks immers ernstige problemen doen rijzen en kan de rechtszekerheid alzo in het gedrang komen : de kans bestaat dat één van de teksten niet meer in harmonie is met de andere, of zelfs dat de ene tekst wordt aangenomen en de andere niet.

Algemeen beschouwd moet er dus beslist de voorkeur aan worden gegeven dat een tekst die intrinsiek een geheel vormt, verder als één enkele tekst behandeld wordt. Een voorstel of ontwerp zou dan alleen worden verdeeld indien de tekst uit uiteenlopende onderdelen bestaat, zoals een programmawet bijvoorbeeld (1), of indien de tekst twee fundamenteel verschillende aangelegenheden betreft waarvoor de verdeling rechtens vanzelfsprekend lijkt.

Bijgevolg moet in ieder geval worden nagegaan of de voorgelegde tekst op grond van de hierboven uiteengezette criteria kan worden verdeeld, dan wel of het voor het onderzoek en de goedkeuring ervan niet geboden is één geheel te behouden.

---

(1) In dat verband is het belangwekkend vast te stellen dat toen de Eerste Minister tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet de verdeling van ontwerpen heeft aangehaald, de discussie bepaaldelijk ging over ontwerpen van programmawet (verslag van de commissie van de Kamer voor de herziening van artikel 26 van de Grondwet, Gedr. St. Kamer, 1992-93, nr. 894/3, blz. 19). Zie eveneens de verklaring van de heer Erdman, rapporteur, die hoopte dat de nieuwe regeling het verschijnsel van de allegaartjeswetten "lois fourre-tout" zou kunnen voorkomen (Parl. hand., Senaat, 28 januari 1993, blz. 1466).

2.2.2. Een tweede oplossing bestaat erin dat de teksten in één enkel stuk opgenomen blijven waarvan voor alle artikelen met het oog op de goedkeuring ervan de werkwijze van het volledige bicamerisme zou worden gevolgd. De artikelen die moeten worden goedgekeurd volgens de werkwijze toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, zouden dan de overige bepalingen "assimileren" die op dezelfde wijze behoren te worden aangenomen.

Deze oplossing, welke steunt op de parlementaire voorbereiding van artikel 77 van de Grondwet (1), lijkt niet in aanmerking te kunnen worden genomen.

De Raad van State beschouwt immers dat de toepassing van dat beginsel ertoe zou leiden dat de werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet aanzienlijk wordt uitgebreid ten koste van artikel 78, wat enerzijds niet in overeenstemming zou zijn met de bedoeling van de Grondwetgever van 1993, en anderzijds de regelmatigheid van de procedure van goedkeuring van elk van de bepalingen van de bij de Kamers ingediende tekst niet kan waarborgen.

2.2.3. Een derde oplossing zou erin bestaan dat de teksten in één enkel stuk behouden blijven waarvoor de

---

(1) Zie de verklaring van één van de indieners van het "basisamendement" : "Wanneer een wet wordt behandeld waarvan sommige bepalingen volgens het bicameraal stelsel moeten worden behandeld, wordt de gehele wet volgens deze procedure behandeld" (verslag van de commissie van de Senaat voor de herziening van artikel 41 van de Grondwet, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-19/2°, blz. 20).

goedkeuringsprocedure wordt gevolgd die toepasselijk is op de bepalingen die in het ontwerp als essentieel worden beschouwd. Voor de aanvullende bepalingen zou dan dezelfde werkwijze worden toegepast als voor de teksten die als fundamenteel worden beschouwd.

Deze oplossing, die gebaseerd is op de beoordeling, voor ieder geval afzonderlijk, van de hoofdstrekking van een tekst, vertoont ernstige nadelen vanwege de onzekerheid die voortvloeit uit de omstandigheid dat het soms moeilijk is te bepalen of sommige teksten fundamenteel dan wel aanvullend zijn. Deze oplossing doet bijgevolg rechtsonzekerheid ontstaan met betrekking tot de regelmatigheid van de te volgen procedure.

De Raad van State oordeelt net als de stellers van het verslag van de Senaatscommissie (1) dat die werkwijze niet behoort te worden gevolgd.

2.2.4. Tot slot is het mogelijk de teksten in één enkel instrument te behouden waarvan voor sommige artikelen de goedkeuringsprocedure toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet wordt gevolgd, terwijl voor de overige artikelen de goedkeuringsprocedure toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet wordt gevolgd. In een inleidende bepaling of in een slotbepaling zouden dan naargelang van het geval de artikelen van het ontwerp of van het voorstel worden aangegeven

---

(1) Voornoemd verslag van de Senaatscommissie omtrent de herziening van artikel 41 van de Grondwet, blz. 12. Deze oplossing verdient niet de voorkeur, daar ze de regelmatigheid van de procedure voor alle bepalingen niet waarborgt. Bovendien zal het niet steeds eenvoudig zijn te bepalen wat het "hoofddoel" van een tekst is.

die enerzijds een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 regelen, en anderzijds die welke een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 regelen.

De Raad van State is er zich bewust van dat praktische problemen kunnen rijzen bij het uitstippelen van zulk een procedure. Hij is evenwel van oordeel dat deze vierde oplossing de meeste voordelen biedt : de regelmatigheid van de gevolgde procedure wordt gewaarborgd, de bevattelijkheid van het ontwerp wordt vergemakkelijkt voor diegenen die erover moeten beraadslagen en stemmen, en ten slotte blijft de samenhang van de wettekst behouden.

C. Conclusie.

De ontwerpen van wet moeten aldus worden aangevuld dat in een inleidende bepaling of in een slotbepaling wordt aangegeven welke wetgevende procedure overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet gevolgd moet worden met het oog op de goedkeuring van de wettekst.

De ontwerpen regelen aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, met uitzondering evenwel van de volgende bepalingen :

- indien artikel 29 van ontwerp L. 24.111 (dat in de wet van 15 december 1980 een artikel 51/4 invoegt dat bepaalt in welke taal het onderzoek voor de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling wordt gevoerd) zoals in dit advies wordt voorgesteld aldus wordt aangevuld dat het de regels voor de vaststelling van het gebruik van de talen voor de Raad van State aangeeft, regelt het een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77, eerste lid, 8°, van de Grondwet, dat de wetten op de Raad van State betreft;

- de artikelen 46 en 47 van wetsontwerp L. 24.111 (waarbij artikel 69 van de wet van 15 december 1980 wordt opgeheven en artikel 70 wordt gewijzigd) vallen eveneens onder artikel 77, eerste lid, 8°, van de Grondwet, zowel in hun oorspronkelijke lezing als in de door de Raad van State voorgestelde versie. Er bestaat immers geen grond om zich uitsluitend te houden aan het dispositief van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om de werkingssfeer van de voornoemde grondwetsbepaling te bepalen.

Deze twee bepalingen van het wetsontwerp vallen eveneens onder artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, doordat dit artikel verwijst naar artikel 145 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de politieke rechten waarvan de administratieve rechtscolleges kennis kunnen nemen.

Tot slot hebben artikel 11 van ontwerp L. 24.594 en artikel 48 van ontwerp L. 24.111 (die artikel 71 van de wet aanvullen) betrekking op de bevoegdheid van de raadkamer en vallen ze onder artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKINGEN OMTRENT DE ONTWERPEN.

1. a. Ofschoon de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen reeds bij de goedkeuring ervan voorzag in de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden ook een ministerieel terugwijzingsbesluit vast te stellen ten aanzien van een vreemdeling die niet ge-

machtigd is meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven (1) (een vreemdeling dus aan wie alleen een kort verblijf is toegestaan en tegen wie een bevel om het

---

(1) Als toelichting bij artikel 20 van het ontwerp dat de commissie voor de studie van het statuut van de vreemdelingen in België, gemeenlijk de "commissie Rolin" genoemd, aan de toenmalige Minister van Justitie heeft voorgelegd en dat bepaalde dat de minister de vreemdeling die niet in het Rijk gevestigd was, mocht terugwijzen wanneer deze de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig had geschaad, heeft zij opgemerkt dat die maatregel net zoals in het verleden genomen kan worden ten aanzien van een vreemdeling die niet gemachtigd is tot een verblijf van meer dan drie maanden of tot vestiging, hoewel tegen hem ook een eenvoudig bevel om het grondgebied te verlaten kan worden uitgevaardigd waarvan de uitwerking minder duurzaam is dan die van de terugwijzing.
Die mogelijkheid is opgenomen in artikel 20, eerste lid, van de wet van 15 december 1980, krachtens hetwelk de minister de vreemdeling kan terugwijzen ("ministerieel uitzettingsbesluit") die niet in het Rijk is gevestigd, wanneer deze de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad, of nog wanneer hij de aan zijn verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld niet heeft nageleefd. De draagwijdte van die bepaling is in de memorie van toelichting (Gedr. St. Kamer, zitting 1974-1975, nr. 653/1, blz. 23) als volgt omschreven : "Gezien de specifieke uitwerking van het besluit tot terugwijzing (...), zal deze maatregel, zoals in het verleden, ook, indien nodig, kunnen genomen worden tegen een vreemdeling in kort verblijf, hoewel hij ook het voorwerp kan uitmaken van een eenvoudig bevel om het grondgebied te verlaten (...) waarvan de uitwerking minder duurzaam is dan deze van de terugwijzing ...".
In verband met de draagwijdte van de uitdrukking "aan zijn verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld" heeft de minister in de commissie voor de justitie van de Kamer (Gedr. St. Kamer, zitting 1977-1978, nr. 144/7, blz. 34) erop gewezen "... dat de voorwaarden waarnaar artikel 20 verwijst, de voorwaarden zijn waarvan sprake is in artikel 13, alsmede de voorwaarden die opgelegd worden aan vreemde studenten welke in België wensen te studeren".

grondgebied te verlaten kan worden uitgevaardigd) (1), onderscheidde deze wet, onder het voorbehoud dat hierboven is gemaakt, niettemin vier soorten maatregelen van verwijdering van het grondgebied, naargelang van de aard van het verblijf van de vreemdeling op het grondgebied van het Rijk : terugdrijving van de vreemdeling die niet gemachtigd is het Rijk binnen te komen; een bevel om het grondgebied te verlaten ten aanzien van de vreemdeling die niet gemachtigd of toegelaten is meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven en die zich bevindt in één van de gevallen omschreven in artikel 7 van de wet; een ministerieel terugwijzingsbesluit ten aanzien van de vreemdeling die gemachtigd of toegelaten is meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven; een koninklijk besluit tot uitzetting ten aanzien van de vreemdeling die op het grondgebied van het Rijk gevestigd is.

b. In het advies omtrent het voorontwerp dat de wet van 28 juni 1984 zou worden en dat de minister de mogelijkheid bood om in bepaalde omstandigheden in plaats van een ministerieel besluit tot uitzetting een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen tegen de vreemde student die nochtans gemachtigd was tot een verblijf van meer dan drie maanden, heeft de Raad van State opgemerkt dat het aan de wetgever toekwam te oordelen of er grond is om in de wet van 15 december 1980 een wijziging aan te brengen die de onderlinge samenhang en de harmonie tussen de onder-

---

(1) F. RIGAUX herinnert aan dit beginsel in "Vers un nouveau statut administratif pour les étrangers", J.T., 1981, blz. 85 e.v., nr. 53, blz. 95.

scheiden delen van de wet dreigt te verbreken (Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/1, blz. 30). Zulks neemt niet weg dat artikel 61 van de wet van 15 december 1980 vervangen is bij artikel 5 van de wet van 28 juni 1984.

c. Een nieuwe verstoring van de samenhang en de harmonie van de wet van 15 december 1980 is veroorzaakt door artikel 2 van de wet van 6 mei 1993, volgens hetwelk het voortaan mogelijk is om een bevel om het grondgebied te verlaten af te geven aan een vreemdeling en aan diens gezinsleden die gemachtigd zijn voor een bepaalde duur van meer dan drie maanden in België te verblijven (1).

d. Op te merken valt dat sommige bepalingen in de twee voorontwerpen van wet de samenhang en de harmonie van de wet van 15 december 1980 opnieuw dreigen te verstoren :

---

(1) Vóór die wijziging kon ten aanzien van de vreemdeling die gemachtigd was tot een verblijf van meer dan drie maanden, doch voor een in de machtiging uitdrukkelijk beperkte duur, en die na afloop van die periode nog steeds op het grondgebied van het Rijk verbleef, wegens "het niet naleven van de aan zijn verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld" alleen een ministerieel terugwijzingsbesluit worden vastgesteld, doch niet een eenvoudig bevel om het grondgebied te verlaten (Gedr. St. Kamer, zitting 1974-1975, nr. 653/1, blz. 24). Op te merken valt dat de Raad van State in zijn advies een voorstel van tekst had gedaan, zonder eraan te herinneren dat de aldus in de wet van 15 december 1980 aangebrachte wijziging de samenhang en de harmonie van de wet van 15 december 1980 opnieuw dreigde te verstoren (Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 555/1, blz. 48).

- artikel 16 van voorontwerp L. 24.111 bepaalt aldus dat voortaan een ministerieel terugwijzingsbesluit kan worden vastgesteld ten aanzien van de vreemdeling die binnen een tijdvak van vijf jaar meer dan tweemaal een bevel om het grondgebied te verlaten heeft ontvangen; het betreft hier een nieuwe mogelijkheid die wordt ingevoerd in de wet van 15 december 1980 om zulk een maatregel te nemen ten aanzien van een vreemdeling die nochtans slechts tot een kort verblijf gemachtigd is;

- artikel 44bis van hetzelfde voorontwerp daarentegen bepaalt dat een bevel om het grondgebied te verlaten kan worden uitgevaardigd ten aanzien van de E.G.-student of diens gezinsleden wanneer de vreemdeling niet meer voldoet aan de voorwaarden gesteld voor zijn verblijf van meer dan drie maanden in de hoedanigheid van student, terwijl overeenkomstig artikel 9 van voorontwerp L. 24.594 het aantal situaties aanzienlijk toeneemt waarin ertoe kan worden besloten een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen ten aanzien van studenten van buiten de E.G. of van hun gezinsleden die voorafgaandelijk gemachtigd waren om gedurende meer dan drie maanden te verblijven op het grondgebied van het Rijk; deze twee nieuwe mogelijkheden passen in de logica van de wijziging die de wet van 28 juni 1984 reeds heeft aangebracht in artikel 61 van de wet van 15 december 1980.

e. Hoewel of in de memorie van toelichting bij de voorontwerpen van wet of door de gemachtigden van de

Regering verantwoordingen zijn aangevoerd, meent de Raad van State nogmaals te moeten beklemtonen dat die bepalingen niet van dien aard zijn dat zij het behoud van de onderlinge samenhang en de harmonie kunnen waarborgen waarnaar de wet van 15 december 1980 oorspronkelijk heeft gestreefd.

2. Ofschoon voorontwerp L. 24.537 betreffende de toekenning van maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen, betrekking heeft op een andere aangelegenheid dan die welke geregeld wordt bij de wet van 15 december 1980, moeten de begrippen die erin voorkomen ("onwettig verblijf"; "onregelmatig verblijf") niettemin uitgelegd worden in het licht van de voornoemde wet en vertonen de drie voorontwerpen die aan de afdeling wetgeving om advies zijn voorgelegd aldus een zekere verknochtheid. Het is dan ook aan te bevelen dat zij samen worden onderzocht of dat het onderzoek ervan op zijn minst in onderling overleg plaatsheeft, inzonderheid in de commissies (1).

---

(1) Bij het onderzoek van de ontwerpen van wet die de wet van 6 mei 1993 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 zouden worden, hebben verscheidene parlementsleden betreurd dat de bevoegde commissies niet in de gelegenheid waren gesteld om samen kennis te nemen van de wijzigingen die artikel 151 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen aangebracht heeft in artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN.

Indieningsbesluit.

Het indieningsbesluit zou als volgt moeten worden gesteld :

"Onze Minister van Justitie is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. Met toepassing van artikel 2, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij artikel 17 van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, onderzoekt de afdeling wetgeving ambtshalve of de tekst van ontwerpen of voorstellen van wet of van amendementen op die ontwerpen of voorstellen die aan de Raad worden voorgelegd, betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 van de Grondwet.

2. Artikel 1 van het voorontwerp bepaalt dat het een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Daaromtrent behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

a. artikel 7 van voorontwerp L. 24.594 wijzigt artikel 57/12 van de wet van 15 december 1980, teneinde onder meer voor te schrijven dat de beroepen ingesteld bij de vaste beroepscommissie voor vluchtelingen eveneens door een alleenrechtsprekend rechter kunnen worden behandeld wanneer na inzage van het verzoekschrift geoordeeld wordt dat het beroep "geen verregaand onderzoek vergt" (1). Deze wijziging, welke wordt aangebracht in de werkwijze van de commissie, mag niet worden beschouwd als een bepaling die betrekking heeft op de oprichting of op de organisatie van deze commissie, noch als een bepaling die haar bevoegdheden wijzigt. Hetzelfde geldt voor de tweede wijziging, die de ontworpen bepaling in hetzelfde artikel aanbrengt en die de mogelijkheid betreft om voorzitters en assessoren voor een bepaalde termijn aan te stellen. Zij behoeft dus niet aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat, met het oog op het gezamenlijk onderzoek ervan, te worden voorgelegd overeenkomstig artikel 77 van de Grondwet;

b. artikel 11 van voorontwerp L. 24.594 voorziet in de mogelijkheid van beroep voor de raadkamer tegen de door de minister of diens gemachtigde genomen beslissing om de vreemdeling die, na te hebben getracht het Rijk binnen te komen, aan de grens een aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling heeft ingediend en tegen wie intussen een uitvoerbare beslissing tot weigering van binnenkomst is genomen, op een aan de grens gelegen of

---

(1) Artikel 57/12, vierde lid, voorziet reeds in die mogelijkheid voor de beroepen die als "onontvankelijk" of "kennelijk ongegrond" worden beschouwd.

vergelijkbare plaats langer vast te houden dan de periode van twee maanden die oorspronkelijk was voorgeschreven in artikel 74/5, § 5, van de wet van 15 december 1980. Alhoewel de ontworpen bepaling zich in werkelijkheid ertoe beperkt de opsomming, in artikel 74/5, § 5, van de wet van 15 december 1980, van de gevallen waarin vóór de raadkamer beroep openstaat tegen vrijheidberovende of daarmee gelijkgestelde maatregelen aan te vullen, behoeft ze te worden beschouwd als een bepaling die de bevoegdheden van dat rechtscollege wijzigt. Zij behoeft dus aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat met het oog op het gezamenlijk onderzoek ervan te worden voorgelegd overeenkomstig artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 2.

Artikel 3 (L. 24.111).

Zelfstandige bepaling.

Op te merken valt dat in de Franse lezing van sommige artikelen na de onderscheiden wijzigingen die in de wet van 15 december 1980 zijn aangebracht, het woord "compétences" wordt gebruikt, en in andere het woord "attributions".

Het zou daarom beter zijn artikel 3 als volgt te stellen :

"Art. 3. Dans la même loi, les expressions qui désignent le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences sont remplacées par le mot "ministre"".

De Nederlandse lezing van datzelfde artikel zou dan als volgt luiden :

"Art. 3. In dezelfde wet worden de uitdrukkingen waarbij de minister wordt aangewezen die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, vervangen door het woord "Minister"".

Artikel 5 (L. 24.111).

Artikel 3 van de wet.

Omtrent het ontworpen artikel 3, eerste lid, 3°.

Artikel 5, 2° en 3°, van ontwerp L. 24.111/2 beoogt in de Belgische wetgeving het vereiste in te voeren dat wordt geformuleerd in artikel 5, lid 1, c, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

Volgens lid 2 van hetzelfde artikel van die Overeenkomst moet in beginsel de toegang tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen geweigerd worden aan de vreemdeling die geen onderdaan is van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen en die niet aan die voorwaarde

voldoet; hij moet daaraan eveneens voldoen om zich overeenkomstig de artikelen 19 tot 21 van de Overeenkomst vrij te kunnen verplaatsen op het grondgebied van alle Overeenkomstsluitende Partijen.

Het is des te minder verantwoord bij de redactie van onderdeel 3° af te wijken van de formulering aangewend in artikel 5, lid 1, c, van de Overeenkomst, daar de voornoemde bepalingen volgens het eensluidend advies van de gemachtigden van de Regering beschouwd moeten worden als rechtstreeks toepasselijk.

Het zou bijgevolg beter zijn onderdeel 3° als volgt te stellen :

"3° wanneer hij niet over voldoende middelen van bestaan beschikt, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, en hij niet in staat is die middelen rechtmatig te verwerven;" (1).

Omtrent het ontworpen artikel 3, eerste lid, 4°.

Artikel 5 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen bepaalt dat de toegang tot het

---

(1) Met dien verstande weliswaar dat dit vereiste niet kan worden tegengeworpen aan degene die gerechtigd is om door te reizen, zoals is bepaald in artikel 18 van de Overeenkomst.

grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen in de regel eveneens geweigerd moet worden aan de vreemdeling die geen onderdaan is van één van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen en die "ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staat" in de zin van artikel 1 van de Overeenkomst, met andere woorden "die overeenkomstig het bepaalde in artikel 96 (...) gesignaleerd staat in het Schengen-informatiesysteem".

Lid 1 van dat artikel bepaalt :

> "Gegevens over vreemdelingen die ter fine van weigering van toegang worden gesignaleerd, worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing".

De leden 2 en 3 van artikel 96 geven de motieven aan waarop die beslissing kan steunen.

Artikel 94, lid 1, van de Overeenkomst bepaalt :

> "Het Schengen-informatiesysteem bevat uitsluitend de door een der Overeenkomstsluitende Partijen aangeleverde categorieën van gegevens die voor de in de artikelen 95 tot en met 100 genoemde doeleinden noodzakelijk zijn. De signalerende Overeenkomstsluitende Partij gaat na, of het belang van de zaak opneming van de signalering in het Schengen-informatiesysteem rechtvaardigt".

Aan de redactie van het ontworpen onderdeel 4° ligt ten grondslag dat de motieven die aanleiding geven tot de signalering "ter fine van weigering van toegang tot België",

identiek zijn met die welke op grond van artikel 96 van de Overeenkomst de opneming van een nationale signalering in het Schengen-informatiesysteem mogelijk maken; de gemachtigden van de Regering beschouwen in die zin artikel 96 als rechtstreeks toepasselijk.

Uit de voornoemde bepalingen van de Overeenkomst blijkt evenwel dat het aan de nationale autoriteiten toekomt om te bepalen welke van de nationale signaleringen als gevolg van beslissingen bedoeld in artikel 96, opgenomen moeten worden in het Schengen-informatiesysteem, waarbij erop toegezien wordt dat de maatregel in verhouding staat tot de belangrijkheid van het geval.

Noch de huidige wetgeving, noch het voorontwerp geven aan hoe het begrip "signalering ter fine van weigering van toegang tot België" dient te worden verstaan, evenmin als de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, waarvan de artikelen 21 en 25 evenwel gewag maken van nationale signaleringslijsten.

De gemachtigden van de Regering hebben voor onderdeel 4° de volgende variant voorgesteld :

"4° s'il est signalé aux fins de non-admission en Belgique ou dans les Etats parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, soit pour le motif que sa présence constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, soit pour le motif qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement non rapportée, ni suspendue, comportant une interdiction d'entrée".

Het lijkt echter eenvoudiger als aanvullend motief voor terugdrijving, toepasselijk in de gevallen omschreven in de artikelen 5, 19 en 20 van de Overeenkomst, het bestaan in aanmerking te nemen van een signalering ter fine van weigering van toegang in het Schengen-informatiesysteem om één van de motieven omschreven in de variant die door de gemachtigden van de Regering wordt voorgesteld.

In het bijzondere geval, omschreven in de artikelen 18 en 21 van de Overeenkomst (1), van de vreemdeling die houder is van een door één van de Overeenkomstsluitende Partijen afgegeven verblijfstitel, worden de daarmee overeenstemmende motieven voor terugdrijving afgeleid uit de ontworpen onderdelen 6° en 7°.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"4° wanneer hij ter fine van weigering van toegang gesignaleerd wordt in het Schengen-informatiesysteem;".

Artikel 6 (L. 24.111).

Nieuw artikel 3bis van de wet.

Het ontworpen artikel beoogt de vreemdeling de mogelijkheid te bieden aan te tonen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt

"door het overleggen van een attest van tenlasteneming, waarin een natuurlijke persoon die over voldoende inkomsten beschikt en die de Belgische nationaliteit

---

(1) Zie ook artikel 25.

> bezit of die gemachtigd of toegelaten is om in België te verblijven voor onbepaalde duur, zich gedurende een termijn van twee jaar ten opzichte van de Belgische Staat en een OCMW ertoe verbindt de kosten van gezondheidszorgen, verblijf en repatriëring van de vreemdeling te zijnen laste te nemen".

Deze bepaling moet, zoals wordt aangegeven in de commentaar op artikel 6 in de memorie van toelichting, in verband worden gebracht met de ontworpen artikelen 3, eerste lid, 3°, en 7, eerste lid, 6°, die respectievelijk voorkomen in de artikelen 5 en 10 van ontwerp L. 24.111/2 en die de toegang tot het grondgebied en een verblijf van minder dan drie maanden afhankelijk stellen van het beschikken over voldoende middelen van bestaan of van de mogelijkheid om ze te verwerven door het wettig uitoefenen van een winstgevende werkzaamheid.

Volgens artikel 5, lid 1, c, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen bestaat één van de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden erin te

> "beschikken over voldoende middelen van bestaan zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd, dan wel in staat (te) zijn deze middelen rechtmatig te verwerven".

De bepalingen van titel II, hoofdstuk IV, van de Overeenkomst stellen het recht om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van alle Overeenkomstsluitende Partijen eveneens afhankelijk van de omstandigheid dat aan die voorwaarde is voldaan.

Voorts vloeit uit de artikelen 5, lid 2, 15 en 16 van de Overeenkomst voort dat de toegang tot het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen geweigerd moet worden aan de vreemdeling die aan deze voorwaarde niet voldoet, tenzij een Overeenkomstsluitende Partij het op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen noodzakelijk acht van dat beginsel af te wijken, in welk geval de toegang beperkt wordt tot het grondgebied van die enkele Partij.

Zulk een attest waarin een derde zich ten aanzien van de Staat en een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ertoe verbindt de kosten van gezondheidszorg, verblijf en repatriëring van de vreemdeling te zijnen laste te nemen, kan echter bezwaarlijk worden beschouwd als een bewijs dat hijzelf over voldoende middelen van bestaan beschikt, in de zin van de voornoemde bepalingen van de Overeenkomst, of dat hij in staat is ze wettig te verwerven.

Een zodanig attest levert alleen het eigenlijke bewijs op van de verbintenis die erin vastgesteld wordt, doch niet van het feit dat de vreemdeling zelf over de vereiste middelen van bestaan beschikt; indien het bewijs van de verbintenis van "tenlasteneming" door een derde aanvaard wordt als een genoegzaam bewijs van het beschikken over deze middelen, komt zulks er in vele gevallen op neer dat de vreemdeling in werkelijkheid vrijgesteld wordt van de verplichting om aan deze voorwaarde van toegang en van verblijf te voldoen.

De fictie waarop het ontworpen artikel rust, kan de gevolgen van de voornoemde bepalingen van de Overeenkomst derhalve beperken, zodat dit artikel er niet mee in overeenstemming is.

Artikel 9 (L. 24.111).

Artikel 6 van de wet.

In de commentaar op dit artikel in de memorie van toelichting wordt verwezen naar de artikelen 19 en 20 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen; de geldigheidsduur van het eenvormig visum bedoeld in artikel 19, lid 1, wordt geregeld door artikel 11, lid 1, van de Overeenkomst.

Volgens de gemachtigden van de Regering zou het ontworpen lid eveneens toepasselijk zijn in het geval omschreven in artikel 21 van de Overeenkomst; ofschoon lid 1 van het laatstgenoemde artikel zulks niet uitdrukkelijk bepaalt, zou de erin vermelde "periode van ten hoogste drie maanden" overeenstemmen met een maximumduur van drie maanden binnen een periode van zes maanden te rekenen van de dag van binnenkomst op het grondgebied van een andere Overeenkomst-

sluitende Partij dan dat van de Overeenkomstsluitende Partij die de verblijfstitel heeft afgegeven (1).

Het lijkt dan ook wenselijk dat in de ontworpen tekst bepaald wordt dat wanneer een vreemdeling reist met een door één van de Overeenkomstsluitende Partijen afgegeven verblijfstitel, de verblijven op het grondgebied van die Partij niet in aanmerking worden genomen voor de toepassing van deze bepaling.

Artikel 10 (L. 24.111) en artikel 2 (L. 24.594).

Artikel 10 (L. 24.111).

Artikel 7 van de wet.

Ontworpen eerste lid.

1. De woorden die aan het begin van artikel 5, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen worden gebruikt, te weten "Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend ...", lijken niet eraan in de weg te staan dat de nationale autoriteiten extra voorwaarden inzake toegang tot het grondgebied en kort verblijf handhaven of vaststellen.

---

(1) Tot staving van die uitlegging wordt aangevoerd dat in artikel 21, lid 1, de woorden "op het grondgebied van de overige Overeenkomstsluitende Partijen" worden gebruikt, die verschillend zijn van de woorden die voorkomen in lid 1 van de artikelen 19 en 20, te weten "op het grondgebied van alle Overeenkomstsluitende Partijen" en "op het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen".

Zulke voorwaarden lijken echter geen afbreuk te kunnen doen aan het recht om zich vrij te verplaatsen, gewaarborgd door de artikelen 9 tot 21 van de Overeenkomst; in de gevallen waarin die bepalingen van de Overeenkomst voorzien, zijn hoe dan ook de motieven vermeld in de onderdelen 7° en 8° van het ontworpen eerste lid in ieder geval geen genoegzame rechtsgrond voor een maatregel tot verwijdering genomen ten aanzien van een persoon die beweert krachtens de artikelen 19 tot 21 van de Overeenkomst toegang te hebben tot het grondgebied van het Rijk.

2. Met betrekking tot onderdeel 6° van hetzelfde lid moet worden verwezen naar de eerste opmerking die wordt gemaakt in verband met artikel 5 van voorontwerp L. 24.111.

Ontworpen tweede lid.

Het ontworpen tweede lid behoort te worden opgenomen in het eerste lid, 2°, dat te dien einde als volgt moet worden aangevuld : "of wanneer hij niet het bewijs kan leveren dat die termijn niet verstreken is;".

Artikel 2 (L. 24.594).

Artikel 7 van de wet.

Ontworpen derde lid.

a. Voorgeschiedenis.

1. In de regel wordt aan de vreemdeling tegen wie overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van de wet een bevel

om het grondgebied is uitgevaardigd, een bepaalde termijn van gewoonlijk vijf dagen toegekend om gevolg eraan te geven. Het tweede lid van datzelfde artikel schrijft evenwel voor dat de Minister of diens gemachtigde, indien hij het nodig acht, kan beslissen zulk een termijn niet toe te kennen, doch integendeel om die vreemdeling zonder verwijl naar de grens te laten terugleiden.

Het derde lid van hetzelfde artikel bepaalde in dat geval dat de vreemdeling kan worden opgesloten "voor de tijd die strikt noodzakelijk is" voor de uitvoering van die beslissing tot terugleiding naar de grens. Die bepaling voorzag evenwel in geen enkele maximumduur van opsluiting, in tegenstelling tot wat voorts werd voorgeschreven :

- in geval van terbeschikkingstelling van de Regering van een teruggewezen of uitgezette vreemdeling (artikel 25, vierde lid, van de wet - maximumduur : een maand, in de oorspronkelijke versie van de wet van 15 december 1980);

- in geval van opsluiting van een vreemdeling die binnen de gestelde termijn geen gevolg heeft gegeven aan het bevel om het grondgebied te verlaten, aan het ministerieel terugwijzingsbesluit of aan het koninklijk besluit tot uitzetting dat hem vooraf ter kennis was gebracht (artikelen 27, derde lid, en 29 van de wet van 15 december 1980 - maximumduur : een maand, in voorkomend geval (ministerieel terugwijzingsbesluit ten aanzien waarvan met schorsende kracht een verzoek tot herziening

kan worden ingediend) vermeerderd met de duur van het onderzoek van het verzoek tot herziening, in de oorspronkelijke lezing van de wet (1).

2. Als gevolg van de wijziging die artikel 1 van de wet van 6 mei 1993 aangebracht heeft in artikel 7, derde lid, van de wet van 15 december 1980, is de maximumduur van

---

(1) Op te merken valt dat artikel 7 van de vroegere wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie reeds bepaalde dat de vreemdeling die de te zijnen aanzien genomen maatregel tot terugwijzing of uitzetting niet vrijwillig uitvoert, met gebruik van macht ertoe kan worden gedwongen en indien nodig te dien einde in hechtenis kan worden genomen voor een maximumduur van één maand.
Aan deze bepaling lag de opmerking ten grondslag die de Raad van State gemaakt had in verband met het voorontwerp van wet, dat geen beperking in de tijd of gerechtelijke controle voorschreef : "Het ontwerp bevat geen enkele waarborg voor de vreemdeling, wat onder meer de duur van de ... hechtenis betreft. Die toestand zou kunnen verholpen worden door het inrichten van een controle door de rechterlijke macht omtrent het handhaven der hechtenis en door het bepalen van een termijn, bij het verstrijken waarvan de hechtenis zal moeten ophouden" (Gedr. St. Senaat, zitting 1949-1950, nr. 21, blz. 9).
Artikel 9 van dezelfde wet bepaalde voorts dat indien terugwijzing of uitzetting onmogelijk is wegens feitelijke omstandigheden, de vreemdeling in een daartoe bestemde inrichting ter beschikking van de Regering kan worden gesteld voor een duur van ten hoogste zes maanden, weliswaar met mogelijkheid van beroep, om de maand, vóór de raadkamer, onder aanvoering dat de op het ogenblik van de terbeschikkingstelling bestaande verhindering niet meer voorhanden was.

de opsluiting vastgesteld op twee maanden (1). Zoals erop gewezen wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp (blz. 3), werd in de memorie van toelichting bij de wet van 6 mei 1993 de omstandigheid dat de maximumduur van de opsluiting op twee maanden is vastgesteld, verantwoord op grond van de termijn die nodig is om voor een gemiddeld dossier van de bevoegde instanties mededeling te verkrijgen van de documenten die verzoekers verwijdering van het grondgebied van het Rijk mogelijk moeten maken. De Raad van State heeft in zijn advies betreffende het voorontwerp van wet dat deze bepaling bevatte geen enkel bezwaar geuit (Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 556/1, blz. 11).

b. Commentaar.

1. Artikel 2 van het onder nr. L. 24.594 onderzochte voorontwerp handhaaft weliswaar de bepalingen van artikel 7, derde lid, naar luid waarvan een vreemdeling tegen wie een bevel om het grondgebied te verlaten is uitgevaardigd, alleen kan worden opgesloten voor de duur welke strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de beslissing tot terugleiding, doch het biedt de minister of

---

(1) Dezelfde termijn van twee maanden is eveneens ingevoegd in de artikelen 25 en 29 van de wet van 15 december 1980, en wel door de artikelen 4 en 5 van dezelfde wet van 6 mei 1993. Tevens valt op te merken dat artikel 15 van de wet van 18 juli 1991 in artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980 de mogelijkheid heeft ingevoerd om een kandidaat-vluchteling vast te houden in een aan de grens gelegen of daarmee gelijkgestelde plaats, doch voor een maximumduur van eveneens twee maanden (artikel 74/5, § 5).

diens gemachtigde voortaan de mogelijkheid die opsluiting met opeenvolgende periodes van twee maanden te verlengen op voorwaarde dat zowel is aangetoond :

- dat de nodige stappen met het oog op verwijdering binnen de oorspronkelijke termijn van twee maanden zijn ondernomen;

- als dat de effectieve verwijdering van de vreemdeling nog steeds mogelijk is.

Zoals erop gewezen wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, kan de raadkamer als gevolg van het beroep dat overeenkomstig artikel 71 van de wet van 15 december 1980 vóór haar openstaat, onder meer onderzoeken of die maatregel van vrijheidsbeneming en de verlenging ervan met opeenvolgende periodes conform de wet is. Het staat dus aan de raadkamer, die om de maand door de betrokken vreemdeling kan worden geadieerd, om na te gaan of die twee voorwaarden effectief vervuld zijn, alsook de algemene voorwaarde dat de opsluiting in ieder geval alleen mag plaatshebben voor de duur die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de verwijderingsmaatregel.

2. Het beginsel zelf van de verhoging van de oorspronkelijk gestelde maximumduur van opsluiting, die overigens alleen tot doel heeft ervoor te zorgen dat een maatregel tot verwijdering van het grondgebied effectief wordt uitgevoerd, is niet strijdig met de ter zake toepasselijke internationaalrechtelijke bepalingen,

inzonderheid met artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Artikel 5.1.f van het Verdrag staat uitdrukkelijk de rechtmatige gevangenhouding toe van personen tegen wie een uitwijzingsprocedure hangende is, wat in dezen wel degelijk het geval is. Het beroep dat op geregelde tijdstippen (om de maand) vóór de raadkamer kan worden ingesteld, beantwoordt aan de bij artikel 5.4. van het Verdrag opgelegde verplichting om de betrokken vreemdeling het recht toe te kennen voorziening te vragen bij de rechter opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van de gevangenhouding. Omtrent de duur van de opsluiting moet eraan worden herinnerd (1) :

- dat ofschoon de in artikel 5.3. bedoelde redelijke termijn alleen de voorlopige hechtenis betreft, artikel 5.1.f impliciet doch noodzakelijkerwijs stelt dat de uitwijzingsprocedure met de "nodige spoed" wordt uitgevoerd, zo niet zou de opsluiting niet langer gerechtvaardigd zijn op grond van laatstgenoemde bepaling;

- dat aanvaard wordt dat wanneer de uitwijzing van een vreemdeling wegens feitelijke omstandigheden onmogelijk blijkt, diens gevangenhouding overeenkomstig artikel 5.1.f kan worden bevolen.

---

(1) J. Velu en R. Ergec, "Convention européenne des droits de l'homme", R.P.D.B., aanvulling, deel 7, nr. 334, blz. 249.

3. Evenwel valt op te merken dat de twee voorwaarden gesteld in de ontworpen bepaling en die door de raadkamer moeten worden onderzocht, geenszins voldoening lijken te geven :

- overeenkomstig de eerste voorwaarde moeten de nodige stappen met het oog op de verwijdering reeds gedaan zijn binnen de oorspronkelijke termijn van twee maanden; het kan dus gaan om de laatste dag van de termijn, ofschoon naar aanleiding van de wijziging die artikel 1 van de wet van 6 mei 1993 aangebracht heeft in artikel 7, derde lid, van de wet van 15 december 1980, in de memorie van toelichting erop gewezen is dat de mededeling van de documenten die nodig zijn voor de terugleiding naar de grens voor een gemiddeld dossier twee maanden in beslag neemt; de eerste voorwaarde moet dus worden herzien, waarbij de klemtoon gelegd wordt op het feit dat de termijn gesteld voor het aanvatten van de nodige stappen niet het gevolg is van de trage werking van de overheid;

- overeenkomstig de tweede voorwaarde moet de effectieve verwijdering van de vreemdeling steeds mogelijk zijn na het verstrijken van de oorspronkelijke termijn van twee maanden, net als na het verstrijken van iedere verlenging; vastgesteld moet worden dat die voorwaarde in zeer ruime mate potestatief is en op geen enkele precieze uitleg in de memorie van toelichting rust. Wat zijn dan de criteria op grond waarvan kan worden beschouwd dat de effectieve verwijdering van de vreemdeling steeds mogelijk is : eist men van de bevoegde buitenlandse instanties een uitdrukkelijke belofte dat de nodige documenten binnen een

al dan niet gestelde termijn zullen worden afgegeven ? Vergenoegt men zich daarentegen met de uitdrukkelijke belofte dat de aanvraag om afgifte van die documenten zal worden onderzocht ? Gaat men zo ver dat men zich tevreden stelt met de enkele aanvaarding van het onderzoek van de aanvraag door de bevoegde instantie ? Kan een zelfde aanvraag bij meer dan één instantie worden ingediend ? Ook al is het zo dat de raadkamer op grond van de algemene voorwaarde dat opsluiting in ieder geval alleen kan plaatshebben voor de duur die strikt nodig is voor de uitvoering van de maatregel, misbruik ter zake kan bestraffen, neemt zulks niet weg dat de ontworpen bepaling dient te worden herzien, waarbij de voorwaarden waaronder besloten kan worden tot verlenging van de oorspronkelijke duur van de opsluiting met opeenvolgende periodes van twee maanden, nauwkeuriger moeten worden omschreven.

4. Uitgaande van het voorstel dat de Raad van State gedaan heeft in zijn advies betreffende het ontwerp van wet dat de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie zou worden (1) en dat erin bestaat dat een termijn wordt bepaald na het verstrijken waarvan de hechtenis moet ophouden, en rekening houdende met de stelling, in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, dat de ontworpen bepaling in werkelijkheid tot gevolg heeft dat de huidige termijn van administratieve hechtenis wordt verminderd, zou het evenmin geen enkel probleem opleveren dat de maximumduur van de hechtenis, die langer is dan de huidige termijn van twee maanden, bij de wet wordt bepaald.

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1949-1950, nr. 21, blz. 9.

Artikel 11 (L. 24.111).

Artikel 10 van de wet.

De "voorwaarde om in België zijn hoofdverblijf gehad te hebben gedurende de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag", die aan het eind van de ontworpen tekst in onderdeel 1° (nieuw onderdeel 2°) wordt gesteld, is die welke omschreven wordt in artikel 14, eerste lid, 2°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, met betrekking tot de verklaring van nationaliteitskeuze, of in artikel 24, eerste lid, van datzelfde Wetboek, met betrekking tot de verklaring met het oog op het herkrijgen van de Belgische nationaliteit.

Het verkrijgen van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring wordt geregeld bij artikel 12bis van het genoemde Wetboek, dat die voorwaarde niet stelt, omdat volgens dit artikel de vreemdeling de nationaliteit op die wijze alleen kan verkrijgen indien hij in België geboren is en er sedert zijn geboorte zijn hoofdverblijf heeft.

Derhalve wordt de volgende lezing voorgesteld :

"2° de vreemdeling die voldoet aan de wettelijke voorwaarden om de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring of nationaliteitskeuze te verkrijgen, of om ze te herkrijgen, zonder dat evenwel vereist is dat hij gedurende de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag om tot verblijf te worden toegelaten zijn hoofdverblijf in België moet hebben,

noch dat hij naargelang van het geval een nationaliteitsverklaring, een verklaring van nationaliteitskeuze of een verklaring met het oog op het herkrijgen van de Belgische nationaliteit hoeft te doen;".

Artikel 16 (L. 24.111).

Artikel 20 van de wet.

1. Volgens het eigenlijke artikel 20, eerste lid, worden aan de maatregel tot terugwijzing ernstige feiten verbonden : het schaden van de openbare orde of van de veiligheid van het land, of nog, niet-naleving van de voor het verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld.

Volgens artikel 26 legt een ministerieel terugwijzingsbesluit verbod op om gedurende tien jaar het Rijk binnen te komen, tenzij het opgeschort of ingetrokken wordt.

De vraag rijst of de maatregel tot terugwijzing wel in verhouding staat tot het geval waarop de ontworpen wijziging slaat.

Veeleer dan te verwijzen naar een bestaand begrip, met al wat zulks inhoudt, zou het verkieslijk zijn te voorzien in een bijzondere veiligheidsmaatregel waarvan de gevolgen minder zwaar zijn dan die welke het ontwerp voorstelt.

2. Volgens de commentaar die de memorie van toelichting wijdt aan artikel 16 van het ontwerp (L. 24.111), worden de vreemdelingen bedoeld die "systematisch op illegale wijze het land binnenkomen".

Niets staat er echter aan in de weg dat een onbepaald aantal bevelen om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd worden tegen de vreemdeling die in de zin van artikel 7 van de wet onwettig in het land verblijft; het feit dat de vreemdeling "meer dan twee maal een bevel om het grondgebied te verlaten heeft gekregen", wat volgens het voorontwerp de terugwijzing genoegzaam zou wettigen, is dus op zich geenszins kenschetsend voor de misbruiken die het voorontwerp beoogt te voorkomen en te beteugelen.

Het criterium dat in aanmerking wordt genomen om die nieuwe grond voor terugwijzing op te leveren, is derhalve niet in overeenstemming met door de ontworpen bepaling beoogde doel; met name is onder meer niet vereist dat de bevelen om het grondgebied te verlaten waarnaar erin verwezen wordt, elk voor zich reeds zouden zijn uitgevoerd, noch bijgevolg dat effectief zou zijn vastgesteld dat de vreemdeling volhardt om het Rijk binnen te komen teneinde er vervolgens onwettig te verblijven.

Derhalve moet de bepaling fundamenteel worden herzien.

Artikelen 3 en 4 (L. 24.594).

Artikelen 25 en 29 van de wet.

a. Voorgeschiedenis.

1. Hoewel aan een ministerieel terugwijzingsbesluit of een koninklijk besluit tot uitzetting overeenkomstig artikel 25, eerste en tweede lid, van de wet van 15 december 1980 in de regel een termijn verbonden is waarbinnen de vreemdeling gevolg eraan dient te geven, schrijft het derde lid van datzelfde artikel voor dat de minister, indien hij zulks nodig acht voor de bescherming van de openbare orde of de veiligheid van het land, in uitzonderlijk ernstige omstandigheden de teruggewezen of uitgezette vreemdeling zonder verwijl naar de grens kan laten terugleiden.

Het oorspronkelijke vierde lid van hetzelfde artikel schreef voor dat de vreemdeling in dat geval ter beschikking van de Regering kan worden gesteld, zonder dat de duur ervan (oorspronkelijk) een maand mag te boven gaan, een duur die in voorkomend geval vermeerderd wordt met de duur van het onderzoek van het verzoek tot herziening of van de rechtspleging van het beroep tot nietigverklaring.

2. Artikel 27, derde lid, van de wet van 15 december 1980 schrijft voor dat de vreemdeling die onder dwang naar de grens wordt geleid omdat hij binnen de gestelde termijn geen gevolg heeft gegeven aan een bevel om

het grondgebied te verlaten, aan een ministerieel terugwijzingsbesluit of aan een koninklijk besluit tot uitzetting, hem voorafgaandelijk ter kennis gebracht, voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel kan worden opgesloten. Die opsluiting mocht overeenkomstig het oorspronkelijke artikel 29 van de wet een duur van één maand, in voorkomend geval vermeerderd met de duur van het onderzoek van het verzoek tot herziening, niet te boven gaan.

3. Teneinde te waarborgen dat de betrokkenen effectief verwijderd worden van het grondgebied, is de maximumduur van de opsluiting door de artikelen 4 en 5 van de wijzigingswet van 6 mei 1993 op twee maanden gebracht. Er zij aan herinnerd dat de Raad van State in zijn advies omtrent het voorontwerp dat die bepalingen bevat, geen enkel bezwaar heeft geuit.

b. Commentaar.

1. Aangezien de ontworpen bepalingen van dezelfde aard zijn, moeten daaromtrent dezelfde opmerkingen worden gemaakt als die welke zijn gemaakt inzake artikel 2 van voorontwerp L. 24.594.

2. Ook al neemt de eerste volzin van artikel 3 van voorontwerp L. 24.594 in wezen (1) slechts de eerste en de tweede volzin over van het oorspronkelijke vierde lid van artikel 25 van de wet van 15 december 1980, rijst de vraag of het behoud van de terbeschikkingstelling van de Regering, die wel degelijk een administratieve maatregel van vrijheidsbeneming is waartoe besloten wordt in uitzonderlijk ernstige omstandigheden en om redenen van bescherming van de openbare orde of van de veiligheid van het land, nog kan worden verantwoord door de enkele omstandigheid van het onderzoek van een bij de Raad van State ingesteld annulatieberoep, indien met toepassing van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de Raad intussen de schorsing van de tenuitvoerlegging van de maatregel tot verwijdering van het grondgebied heeft uitgesproken.

De woorden "of van de rechtspleging van het beroep tot nietigverklaring" moeten hoe dan ook vervallen.

3. Zoals professor Rigaux reeds in 1981 heeft opgemerkt (2) en zoals de gemachtigden van de Regering hebben toegegeven, bestaat er geen verschil tussen een "administratieve beslissing tot opsluiting" en een "terbeschikkingstelling van de Regering". Het staat derhalve aan de wetgever om te oordelen of het opportuun is in de wet van 15 december 1980 twee benamingen te behouden.

---

(1) De ontworpen bepaling voegt immers de woorden "voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel" toe, een criterium dat reeds voorkomt in de artikelen 7, derde lid, en 27, derde lid, van de wet van 15 december 1980.

(2) F. Rigaux, op. cit., nr. 62, blz. 98.

Artikel 18 (L. 24.111).

Artikel 27 van de wet.

1. In het ontworpen eerste lid schrijve men : "... die er geen gevolg aan gegeven hebben, kunnen ...", zoals in de huidige tekst van artikel 27, eerste lid, van de wet van 15 december 1980.

2. In het tweede lid zou het beter zijn te schrijven : "Indien de vreemdeling de nationaliteit bezit van een Staat ..., die België bindt, kan hij ...".

3. Voorts lijkt het nodig eveneens het voornoemde artikel 27 aan te passen op basis van de verplichting die voortvloeit uit artikel 23, lid 2, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, dat bepaalt :

> "Wanneer een vreemdeling over een geldige verblijfstitel of tijdelijke verblijfsinstemming van een andere Overeenkomstsluitende Partij beschikt, dient hij zich onverwijld naar het grondgebied van die Overeenkomstsluitende Partij te begeven".

Artikel 19 (L. 24.111).

Artikel 28 van de wet.

Het zou wenselijk zijn de eerste twee leden van artikel 28 van de wet, die vergeleken met de eerste twee leden van artikel 27 in een al te wijdlopige stijl zijn gesteld, aan te passen.

Daartoe is het voldoende de eerste twee leden van artikel 28 te vervangen door het volgende lid, luidende :

"De vreemdeling kan niet worden teruggeleid naar de grens van een land of ingescheept worden met als bestemming een land waar hij niet mag binnenkomen omdat hij niet over de daartoe vereiste stukken beschikt".

Artikelen 23 en 24 (L. 24.111).

Nieuw artikel 44bis en artikel 45 van de wet.

De gemachtigden van de Regering hebben in verband met deze artikelen de volgende schriftelijke uitleg verstrekt :

"La directive 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants prévoit expressément que le droit de séjour en qualité d'étudiant peut prendre fin pour deux motifs.

1° Soit l'étranger C.E. ne remplit plus les conditions prévues par la directive, et, dans ce cas, l'article 4 de ladite directive est applicable.

Cette disposition stipule expressément que "le droit de séjour demeure tant que les bénéficiaires de ce droit répondent aux conditions prévues à l'article 1er". Elle est transposée par l'article 44bis en projet qui prévoit, dans le silence de la directive, qu'une demande en révision peut être introduite contre cette décision.

2° Soit l'étranger C.E. (qui remplit les conditions de la directive) ne peut pas ou ne peut plus bénéficier du droit de séjour exclusivement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et, dans ce cas, l'article 2, § 2, alinéa 3, de la directive est applicable.

Cette disposition stipule expressément que "les Etats membres ne peuvent déroger aux dispositions de la présente directive que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique; dans ce cas, les articles 2 à 9 de la directive 64/221/CEE s'appliquent".

Elle est transposée par l'article 45 en projet qui prévoit une procédure par arrêté royal d'expulsion, pris après avis de la Commission consultative des étrangers. L'article 20, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 précise que l'arrêté royal d'expulsion ne peut être ordonné qu'en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale et après avis de la Commission consultative des étrangers.

En conséquence, l'article 45 en projet est, en ce qui concerne les étudiants, conforme à la directive 93/96/CEE (et, par renvoi, à l'article 9 de la directive 64/221/CEE).

En conclusion, l'Office des étrangers est d'avis que :

- l'article 44bis en projet, applicable lorsque l'étranger ne remplit plus les conditions prévues pour séjourner en qualité d'étudiant, transpose correctement l'article 4 de la directive 93/96/CEE qui est muet sur la procédure à respecter dans cette hypothèse pour mettre fin au séjour de l'étudiant C.E. et, le cas échéant, l'éloigner du territoire;

- l'article 45 en projet, applicable en cas de restrictions au droit de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, transpose correctement l'article 2, § 2, alinéa 3, de la directive 93/96/CEE et, par renvoi, l'article 9 de la directive 64/221/CEE".

Omtrent deze uitleg behoeft geen opmerking te worden gemaakt.

In het ontworpen artikel 44bis schrijve men : "een einde maken aan" in plaats van "een einde stellen aan", alsook "bedoeld in" in plaats van "bedoeld bij".

Artikel 29 (L. 24.111).

Nieuw artikel 51/4 van de wet.

Ontworpen paragraaf 1.

De bepalingen van deze paragraaf zouden beter als volgt worden geredigeerd :

"Het onderzoek van de in de artikelen 50 en 51 bedoelde verklaring en aanvraag geschiedt in het Nederlands (1) of in het Frans.

De taal van het onderzoek is tevens die van de beslissing waartoe het aanleiding geeft, alsmede die van de eventuele daaropvolgende beslissingen tot verwijdering van het grondgebied (2)".

---

(1) Het is gebruikelijk in de Nederlandse tekst eerst het Nederlands te vermelden en in de Franse tekst eerst het Frans.

(2) Met die beslissingen kunnen evenwel niet de daaruit voortvloeiende uitvoeringsmaatregelen worden gelijkgesteld.

Ontworpen paragraaf 2.

Het lijkt wenselijk te bepalen dat de keuze voor bijstand door een tolk of van de taal van het onderzoek speciaal en schriftelijk vermeld worden, bij voorbeeld in het stuk waarin de verklaring of de aanvraag van de status van vluchteling wordt vastgelegd.

Het tweede en derde lid zouden bovendien beter als volgt worden gesteld :

"Indien de vreemdeling niet verklaart de hulp van een tolk te verlangen, kan hij volgens dezelfde regels het Nederlands of het Frans kiezen als taal van het onderzoek.

Indien de vreemdeling geen van die talen heeft gekozen of verklaard heeft de hulp van een tolk te verlangen, bepaalt de minister of zijn gemachtigde de taal van het onderzoek. Tegen die beslissing kan geen afzonderlijk beroep worden ingesteld".

Ontworpen paragraaf 3.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"§ 3. In de eventuele daaropvolgende procedures vóór de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en voor de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen, wordt de taal gebruikt die overeenkomstig paragraaf 2 is gekozen of bepaald.

Paragraaf 1, tweede lid, is van toepassing".

Artikel 30 (L. 24.111).

Nieuw artikel 51/5 van de wet.

In het eerste lid schrijve men "Zodra" in plaats van "Van zodra".

Het tweede lid van de ontworpen paragraaf 1 sluit aan bij artikel 3, lid 4, van het Verdrag betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (1).

Krachtens artikel 3, lid 4, kan een asielverzoek worden behandeld door een Staat die er niet verantwoordelijk voor is, op voorwaarde dat de asielzoeker daarmee instemt; die verduidelijking moet in de ontworpen tekst worden aangebracht.

De ontworpen paragraaf 2 zou bovendien beter als volgt worden gesteld :

---

(1) Zie eveneens artikel 9 ervan, alsmede de artikelen 29, lid 4, en 30, lid 2, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

"§ 2. Het verzoek waarvan België de behandeling op zich moet nemen, of waarvoor België verantwoordelijk is, wordt behandeld overeenkomstig de bepalingen van deze wet" (1).

Artikel 31 (L. 24.111).

Nieuw artikel 51/6 van de wet.

In het eerste lid schrijve men : "... verwittigt hiervan zo nodig" in plaats van "... verwittigt zo nodig".

Het tweede en het derde lid van het ontworpen artikel zijn een nodeloze herhaling van het in artikel 30 ontworpen artikel 51/5, §§ 2 en 3 en mogen bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 32 (L. 24.111).

Nieuw artikel 51/7 van de wet.

Het derde en vierde lid van het ontworpen artikel zouden kunnen worden samengebracht in één artikel, luidende :

---

(1) Cfr. de artikelen 3, lid 3 en 4, en 9, van het zogenaamde verdrag van Dublin en de artikelen 29, leden 3 en 4, 30, lid 2, en 32 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

"De artikelen 51/2, 51/4 en 51/5, § 2, zijn van toepassing".

De Raad van State meent bovendien, en de gemachtigden van de Regering zijn het daarmee eens, dat het voor de juiste inrichting van de wet gepast zou zijn na artikel 32 een aanvullende bepaling in te voegen, waarvan de tekst als volgt zou zijn gesteld :

"Het derde en vierde lid, ingevoegd bij de wet van 6 mei 1993 in artikel 50 van de wet van 15 december 1980, worden bijgevolg artikel 51/8".

Artikel 33 (L. 24.111).

Artikel 52 van de wet.

Uit de toetsing van voorontwerp L. 24.111/2 aan voorontwerp L. 24.549/2, blijkt dat de wijzigingen in artikel 52 van de wet die worden voorgesteld in beide voorontwerpen, elkaar niet uitsluiten maar aanvullen. Zij worden dus afzonderlijk onderzocht.

1. Bij de huidige stand van de tekst van paragraaf 1, lijkt het niet a priori onmogelijk dat het verblijf op het grondgebied van Staten die partij zijn bij de internationale verdragen tot vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, verdragen die België verbinden, na het indienen van

een asielverzoek bij een van die Staten, beschouwd wordt als verblijf in een ander land in de zin van artikel 52, § 1, 4° en 5°, van de wet van 15 december 1980.

De voormelde verdragen leggen dan ook, om rekening te houden met die mogelijkheid, impliciet de verplichting op om tevens de tekst van de paragrafen 2 en 3 van hetzelfde artikel aan te passen.

2. Paragraaf 5 van artikel 52 van de wet van 15 december 1980 lijkt ook te moeten worden aangepast om op zijn minst te bepalen hoe hij zou moeten worden toegepast op de asielzoeker die door België is overgenomen, aangezien zijn verzoek in dat geval zou zijn ingediend in een andere Staat.

Artikelen 5 en 6 (L. 24.594).

Artikelen 52 en 54 van de wet.

a. Voorgeschiedenis.

1. Krachtens de artikelen 3, 2°, tweede lid, en 4, A, tweede lid, van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie, kon de minister van Justitie de vreemdeling die de aan zijn verblijf verbonden voorwaarden niet in acht nam of ten aanzien van wie de minister oordeelde dat zijn aanwezigheid nadelig of gevaarlijk was voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de economie van

het land, reeds dwingen bepaalde plaatsen of gebieden te verlaten en ervan verwijderd te blijven of op een bepaalde plaats te verblijven. De Raad van State had destijds geen enkele opmerking gemaakt over de overeenkomstige bepaling, die vervat was in het ter fine van advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde voorontwerp.

Na de wijzigingen die de wet van 30 april 1964 heeft aangebracht in artikel 3 (Belgisch Staatsblad van 30 juni 1964) (een wet ontstaan uit een wetsvoorstel en waarover de Raad van State geen advies heeft uitgebracht), was het reeds mogelijk dat kandidaat-vluchtelingen die toestemming kregen om zich op het grondgebied te begeven, door de minister een voorlopige verblijfplaats opgelegd kregen of voorlopig ter beschikking van de regering werden gesteld, in afwachting dat hun aanvraag om als vluchteling te worden erkend door de bevoegde overheid werd onderzocht.

2. Verscheidene bepalingen van de wet van 15 december 1980 voorzien evenzo in de mogelijkheid, voor de minister, om bepaalde vreemdelingen te gebieden op een bepaalde plaats te verblijven (artikelen 22, 30, 54, 67 en 73). F. Rigaux wijst op het volgende (1):

- "les décisions par lesquelles l'autorité ..." (met toepassing van de wet), "peut limiter la liberté de circuler ou de résider sur toute l'étendue du territoire

---

(1) Op. cit., nr. 63, blz. 98.

sont des mesures de sûreté seulement justifiées par la situation personnelle de l'étranger";

- "(lorsque) l'injonction se limite à la (seule) obligation de résider en un lieu déterminé, (elle) ne restreint pas la liberté de circuler sur toute l'étendue du territoire national".

Krachtens de oorspronkelijke versie van artikel 54, eerste lid, van de wet kon de minister van Justitie de vreemdeling die zich op onwettige wijze op het grondgebied had begeven en zich als vluchteling aanmeldde, aldus gelasten op een bepaalde plaats te verblijven terwijl zijn aanvraag werd onderzocht. Nogmaals F. Rigaux (1) wijst er op dat die maatregel er alleen toe strekte gemakkelijker te kunnen nagaan of een vreemdeling wiens administratieve toestand ter fine van onderzoek ter kennis was gebracht van de bevoegde overheid, aanwezig was op het grondgebied. Hoewel dat niet blijkt uit het lezen van het artikel, werd in de memorie van toelichting duidelijk gesteld dat de minister zulk een maatregel slechts uitzonderlijk zou nemen en om ernstige redenen (in de regel ten aanzien van personen die gevaarlijk leken te zijn voor de openbare orde) (2). Het is dus duidelijk dat de maatregel oorspronkelijk was bedoeld als een uitzonderlijke individuele maatregel.

---

(1) ibid.

(2) (Gedr. St. Kamer, zitting 1974-1975, nr. 653/1, blz. 45). Bij de parlementaire voorbereiding heeft de minister er nog eens op gewezen dat de maatregel tot verplicht verblijf, waarin deze bepaling voorziet, slechts uitzonderlijk zou worden genomen, dit wil zeggen tegenover een vreemdeling die als gevaarlijk wordt aangezien (Gedr. St. Kamer, zitting 1977-1978, nr. 144/7, blz. 59).

3. Artikel 6 van de wet van 28 juni 1984 (Belgisch Staatsblad van 12 juli 1984) heeft in de wet van 15 december 1980 een artikel 18bis ingevoegd, waardoor bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit het verblijf of de vestiging van bepaalde categorieën van vreemdelingen in bepaalde gemeenten kan worden beperkt (1).

De afdeling wetgeving kwam in haar advies betreffende de overeenkomstige bepaling van het voorontwerp van wet, nadat zij eraan had herinnerd dat twee tegengestelde stellingen konden worden verdedigd wat de overeenstemming betreft van deze bepaling met de internationale verplichtingen van België inzake vrij verkeer en vrije keuze van verblijfplaats, binnen de korte termijn die haar was toegemeten tot het besluit dat het, bij de stand van de rechtspraak van de Europese commissie voor de rechten van de mens en van het Europees Hof voor de rechten van de mens destijds, bijzonder moeilijk was te voorspellen welke van die twee interpretaties het zou halen. Zij vestigde bijgevolg de aandacht van de wetgevende kamers op het ernstige gevaar van onverenigbaarheid tussen de genoemde bepaling en de geldende bepalingen van internationaal recht (2).

---

(1) Die mogelijkheid bestond reeds in de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie (artikel 2, D, van de wet, zoals dat is ingevoegd bij de wet van 30 april 1964 - pro memorie, niet ter fine van advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State).

(2) Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/1, blz. 33.

In arrest nr. 50.092 "Conseil communal consultatif des immigrés" cum suis van 9 november 1994, heeft de Raad van State op het volgende gewezen :

"- krachtens paragraaf 4 van artikel 2 van protocol nr. 4 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kunnen de in paragraaf 1 vastgelegde rechten "voor een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, om er zich vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen" worden "gebonden aan beperkingen die bij de wet zijn voorgeschreven" en "welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving";

- "de beperking van het recht om in vrijheid woonplaats te kiezen in een bepaaldelijk omschreven gebied", die is gesteld in artikel 18bis van de wet van 15 december 1980 en de uitvoeringsbesluiten ervan, is gerechtvaardigd door redenen van openbaar belang, te weten de vrees voor verstoring van de openbare orde, die in een bepaaldelijk omschreven gebied het gevolg kan zijn "van uitingen van onverdraagzaamheid vanwege Belgische burgers" en voor "het in gevaar brengen van de veiligheid en de hygiëne in oude overbevolkte gebouwen";

- "in zoverre de voornoemde maatregel slechts voor een bepaalde tijd kan worden opgelegd en in zoverre het zesde lid van artikel 18bis van de wet de burgemeester de mogelijkheid biedt hiervan af te wijken, eveneens voor een bepaalde tijd, ten gunste van de vreemdeling die hiervoor een met redenen omkleed verzoek indient", artikel 18bis en de uitvoeringsbesluiten ervan "de voorwaarden gesteld in artikel 2, derde lid, van het protocol niet schenden", krachtens hetwelk de uitoefening van de voormelde rechten "aan geen andere beperkingen mag worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van ’s lands veiligheid of

van de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen";

- de genoemde bepalingen houden om dezelfde redenen, in zoverre zij noodzakelijk kunnen worden geacht om de openbare orde te handhaven, geen schending in van artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, krachtens hetwelk "op het recht van een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft om er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen, geen andere beperkingen gesteld kunnen worden dan die welke bij de wet zijn voorgeschreven en nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden, of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met andere, in het Verdrag erkende rechten".

4. Met artikel 9 van de wet van 14 juli 1987 (Belgisch Staatsblad van 18 juli 1987) zijn in de wet van 15 december 1980 bepalingen ingevoegd die :

- enerzijds de asielzoeker verplichten woonplaats te kiezen in het kader van de fase waarin onderzocht wordt of zijn aanvraag om als vluchteling te worden erkend (artikel 57/8 : eerste instantie - beslissing over de grond van de zaak door de Commissaris generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen; artikel 57/16 : tweede instantie - beroep bij de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen);

- anderzijds zowel voor de Commissaris-generaal (artikel 57/10) als voor de vaste beroepscommissie (arti-

kel 57/16) voorzien in de mogelijkheid om te weigeren de status van vluchteling te erkennen of te bevestigen, wanneer de vreemdeling niet voldoet aan die verplichting om woonplaats te kiezen in België of geen gevolg heeft gegeven aan een oproeping of aan een verzoek om inlichtingen binnen een maand na de verzending ervan.

5. Artikel 2 van het voorstel van wet dat de wet van 18 juli 1991 is geworden, strekte ertoe in de wet van 15 december 1980 een bepaling in te voegen waarbij de asielzoekers werden verplicht ook een woonplaats in België te kiezen tijdens de fase van het onderzoek van de ontvankelijkheid van hun aanvraag om als vluchteling te worden erkend. Die bepaling is artikel 51bis van de wet geworden.

6. Artikel 4 van hetzelfde voorstel van wet strekte ertoe een artikel 52bis in te voegen, volgens hetwelk een aanvraag om als vluchteling te worden erkend niet-ontvankelijk zou worden verklaard als de vreemdeling :

- ofwel, zich "vrijwillig aan de lopende procedures ontrekt" (de vreemdeling schendt artikel 51bis door te verzuimen een woonplaats te kiezen; de vreemdeling die een woonplaats heeft gekozen, verzuimt de hem geldig per aangetekende zending ter kennis gebrachte beslissingen in ontvangst te nemen);

- ofwel, zonder geldige reden (namelijk elk geval van overmacht : ziekte, materiële onmogelijkheid, zoals een staking van het openbaar vervoer; ...) geen gevolg geeft aan een oproeping of een vraag om inlichtingen binnen de maand na de verzending ervan (Gedr. St. Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/1, blz. 6 en 13).

Nadat de Commissie voor de justitie van de Senaat een bepaling had aangenomen (die artikel 3 van de wet van 18 juli 1991 is geworden) waarbij artikel 52 van de wet van 15 december 1980 vervangen is en waarbij inzonderheid voorzien is in twee nieuwe oorzaken van niet-ontvankelijkheid van een aanvraag om als vluchteling te worden erkend (1° de vreemdeling die op onregelmatige wijze het Rijk is binnengekomen en verklaart vluchteling te zijn, terwijl hij zich vrijwillig onttrokken heeft aan een bij de grens ingezette procedure (1); 2° de vluchteling die zonder geldige reden geen gevolg geeft aan een oproeping of een vraag om inlichtingen binnen een maand na de verzending ervan), heeft zij geoordeeld dat die bepaling doelloos was geworden (Gedr. St. Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/2, blz. 126). Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 juli 1991, is eraan herinnerd dat die nieuwe oorzaken

---

(1) Hier wordt in feite het geval bedoeld van een vreemdeling die, in afwachting van een beslissing over de ontvankelijkheid van zijn aanvraag om als vluchteling te worden erkend, wordt opgesloten in een aan de grens gelegen of daarmee gelijkgestelde plaats en daaruit ontsnapt eer de voormelde beslissing valt (Gedr. St. Kamer, zitting 1990-1991, nr. 1647/4, blz. 12).

van niet-ontvankelijkheid de sanctie waren voor een kandidaat-vluchteling die zich niet meer voor de procedure interesseert (Gedr. St. Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/2, blz. 151).

Nu blijkt dat artikel 5 van het ontwerp, waarbij een nieuwe oorzaak van niet-ontvankelijkheid van een asielaanvraag wordt ingesteld, betreffende het niet-nakomen van de verplichting om zijn hoofdverblijfplaats te hebben in een door de minister of zijn gemachtigde bepaalde plaats, zoals de memorie van toelichting trouwens aangeeft, op dezelfde reden steunt.

7. a. In een ontwerp van wet dat op 8 mei 1992 om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd en nadien opgegaan is in de wijzigingswet van 6 mei 1993, was het voornemen opgenomen om artikel 54, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 te vervangen door een bepaling die ertoe strekte te allen tijde en overeenkomstig de nadere regels vastgelegd bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit aan bepaalde kandidaat-vluchtelingen (zij die het Rijk op onregelmatige wijze waren binnengekomen en zij wier verblijf niet langer regelmatig zou zijn) de verplichting op te leggen "in een bepaalde plaats te verblijven" en zich regelmatig te onderwerpen aan de controles op het naleven van die verplichting, zolang de aanvraag om als vluchteling te worden

erkend onderzocht wordt (1). In de memorie van toelichting werd gepreciseerd :

- dat die plaats ofwel het Klein Kasteeltje, ofwel een opvangcentrum, ofwel een bepaalde gemeente kon zijn;

- en dat de nadere regels voor de toepassing tevens zouden voorzien in een systeem om een billijke spreiding van de asielzoekers over alle gemeenten van het Rijk te garanderen. Het aldus door de stellers van het voorontwerp nagestreefde doel lag duidelijk in het verlengde van een problematiek die toen was gerezen door verscheidene, niet-gepubliceerde ministeriële rondzendbrieven betreffende "de opvang van kandidaat-vluchtelingen", die in werkelijkheid niets anders deden dan het in praktijk brengen van een plan tot spreiding van de kandidaat-vluchtelingen over het grondgebied van het Rijk en die, doordat de wetgever de ministerraad niet had gemachtigd zulk een plan uit te werken en uit te voeren, geleid hebben tot vele geschillen voor zowel de gewone hoven en rechtbanken als voor de Raad van State. Het is ook duidelijk dat die bepaling de aanzet vormde van wat uiteindelijk het wachtregister zou worden, dat georganiseerd is door de wet van 24 mei 1994 die hierna ter sprake zal komen.

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 556/1, blz. 7.

Artikel 2 van hetzelfde voorontwerp, tot wijziging van artikel 52, stelde een nieuwe grond van niet-ontvankelijkheid van de aanvraag om als vluchteling te worden erkend in, namelijk het feit dat de kandidaat-vluchteling zich gedurende ten minste een maand onttrokken had aan die verplichte woonplaats.

b. De Raad van State had in zijn advies over de toepassingssfeer van de ontworpen bepaling opgemerkt :

- dat, wat betreft de kandidaat-vluchtelingen die het Rijk zijn binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 van de wet gestelde voorwaarden, het beter zou zijn de ontworpen tekst te herzien om nauwkeurig te bepalen op welke kandidaat-vluchtelingen het artikel van toepassing is, rekening houdend met de omstandigheden van hun binnenkomst, met dien verstande dat de vaststelling van de aldus bedoelde categorieën van kandidaat-vluchtelingen gebaseerd moest zijn op objectieve en gerechtvaardigde criteria, teneinde de artikelen 6 (10) en 6bis (11) van de Grondwet niet te schenden;

- dat, wat betreft de kandidaat-vluchtelingen wier verblijf op het grondgebied niet langer regelmatig is, voor iedere categorie van asielzoekers het exacte tijdstip diende te worden bepaald vanaf hetwelk de minister hen kan gelasten in een bepaalde plaats te verblijven, en het tijdstip vanaf hetwelk dezelfde maatregel niet meer genomen kan worden eveneens diende te worden vastgesteld.

Wat de draagwijdte van de ontworpen bepaling betreft, heeft de Raad van State geoordeeld dat krachtens die bepaling een verplichte verblijfplaats kan worden aangewezen aan de betrokken kandidaat-vluchtelingen en eraan herinnerd dat zulk een maatregel een beperking vormde van de vrijheid van de persoon, die gewaarborgd wordt door artikel 7 (12), eerste lid, van de Grondwet, een artikel waarop de vreemdelingen zich beroepen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen, zoals bij artikel 128 (191) van de Grondwet is toegestaan. De Raad van State was dan ook van mening :

- dat de ontworpen tekst diende te worden herzien om de wezenlijke regels vast te stellen waarop de Koning zich zou dienen te baseren om de machtiging die hem zou worden verleend uit te oefenen, namelijk :

  - het principe van de bedoelde mechanismen;

  - de nauwkeurige bepaling van de categorieën van door de bepalingen bedoelde asielzoekers;

  - de beperking in de tijd van de maatregel;

  - het toekennen van een beoordelingsbevoegdheid aan de minister, om iedere automatische toepassing uit te sluiten;

- dat de ontworpen tekst in zijn toenmalige vorm, niet als grond kon dienen voor de uitvoering door de Koning van "een mechanisme dat een juiste verdeling van de asielzoekers tussen alle gemeenten van het Rijk waarborgt";

- dat er dan ook grond was om de ontworpen tekst grondig te herzien en daarbij tevens rekening te houden :

  - met verscheidene bepalingen van in het advies opgesomde internationale verdragen;

  - met het feit dat er bovendien op behoorde te worden gelet dat, in alle individuele gevallen, als verantwoording voor de veiligheidsmaatregel kan worden aangevoerd dat de aantoonbare noodzakelijkheid ervan in verhouding is tot de doelstellingen die ermee nagestreefd kunnen worden;

- dat het ten slotte vanzelfsprekend is dat de maatregelen ter controle op de naleving van de verplichting tot verblijf, vermeld in de ontworpen artikelen, zelf rekening moesten houden met het geheel van de vrijheden en rechten die aan de betrokkenen gewaarborgd worden door de internationale verdragen, door de Grondwet of door de interne wetten, en, met name met het recht op eerbiediging van het privé-leven.

C. Ten gevolge van dat advies van de Raad van State is de ontworpen tekst grondig herzien en door middel van enkele kleinere aanpassingen van de vorm artikel 15 van de wijzigingswet van 6 mei 1993 geworden. Dat artikel is in de plaats gekomen van het oorspronkelijk artikel 54 van de wet van 15 december 1980, dat, pro memorie, alleen voorzag in een maatregel tot aanwijzing van een verplichte verblijfplaats voor individuele gevallen en om zwaarwichtige redenen. Het nieuwe artikel 54 bevat een paragraaf 1 die

(voor hij door de wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachtregister gewijzigd werd) als volgt luidde :

"§ 1. De Minister die ... of diens gemachtigde kan de plaats bepalen waar de vreemdelingen worden ingeschreven die :

1° het Rijk binnengekomen zijn zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden en die de hoedanigheid van vluchteling hebben aangevraagd;

2° zich aan de grens hebben aangemeld zonder in het bezit te zijn van de in artikel 2 vereiste documenten en die zich vluchteling hebben verklaard bij de met de grenscontrole belaste overheden;

3° de hoedanigheid van vluchteling hebben aangevraagd nadat hun machtiging om te verblijven is verstreken;

4° zich vluchteling hebben verklaard en zich in een welbepaalde plaats, gelegen in het grensgebied of in hiermee gelijkgestelde plaatsen hebben bevonden, zoals bepaald in titel IIIter van deze wet.

De inschrijving op een bepaalde plaats duurt totdat definitief is beslist over de aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of totdat het bevel om het land te verlaten is uitgevoerd.

Bij de inschrijving op een bepaalde plaats houdt de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, of diens gemachtigde rekening met :

1° de bezettingsgraad van de opvangcentra voor asielzoekers;

2° een harmonieuze spreiding over de gemeenten volgens de criteria bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit".

Het is duidelijk dat met die tekst, die niet opnieuw om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van

State is voorgelegd, duidelijk, zij het onhandig, gepoogd werd gevolg te geven aan de opmerkingen die de Raad van State in zijn voormelde advies had geformuleerd (1).

In de memorie van toelichting bij die bepaling stond het volgende gepreciseerd :

> "Vervolgens zal de mogelijkheid worden ingevoerd om de door dit ontwerp omschreven categorieën van asielzoekers in te schrijven op een plaats die de Minister of zijn gemachtigde aanduidt en waar de asielzoeker zich regelmatig zal moeten melden. De asielaanvraag van een kandidaat-vluchteling die zich niet schikt naar de voorgeschreven meldingsplicht, zal kunnen onontvankelijk worden verklaard.
>
> Hierdoor zal ondermeer een oplossing worden geboden voor het probleem van de kandidaat-vluchtelingen die in feite onvindbaar zijn geworden terwijl de procedure tot erkenning nog steeds lopende is" (2). ... Een tweede maatregel die wordt voorgesteld is het invoeren van de mogelijkheid om asielzoekers die geen titel hebben om in het land te verblijven maar die zich op het grondgebied bevinden in afwachting van het resultaat van hun asielaanvraag, verplicht in te schrijven op een bepaalde plaats, hetzij in het Klein-Kasteeltje, hetzij in een opvangcentrum, hetzij in een bepaalde gemeente. Tevens moet de asielzoeker zich daar regelmatig melden zonder dat hij evenwel gehinderd wordt in zijn vrijheid van komen en gaan. De asielaanvraag van een kandidaat-vluchteling die zich niet schikt naar de voorgeschreven meldingsplicht, zal kunnen onontvanklijk worden verklaard. Hierdoor zal onder meer een oplossing worden geboden voor het probleem van de kandidaat-politieke vluchtelingen die in feite onvindbaar zijn geworden terwijl de procedure tot erkenning nog steeds loopt. Door de invoering van

---

(1) Zie de opmerkingen die hierna worden gemaakt over het ontworpen artikel 6.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 556/1.

een meldingsplicht wordt van de asielzoeker een blijvende belangstelling voor het bekomen van het asiel geëist (1).

Door artikel 11 van de wijzigingswet van 6 mei 1993 is namelijk in de paragrafen 2, 3 en 4 van artikel 52 van de wet van 15 december 1980 een nieuwe grond van niet-ontvankelijkheid van de asielaanvraag opgenomen, namelijk het feit dat de vreemdeling bedoeld in artikel 54, § 1, eerste lid, zich gedurende minstens één maand onttrekt aan de meldingsplicht waarvan de nadere regels bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit worden bepaald. Volgens de gemachtigde ambtenaren is zulk een besluit tot nog toe niet uitgevaardigd, waardoor de bepaling een dode letter is gebleven.

Tijdens de bespreking in de commissie voor de binnenlandse aangelegenheden van de Senaat, heeft de minister van Binnenlandse Zaken gepreciseerd dat de bepalingen met betrekking tot de verplichte verblijfplaats ten gevolge van de opmerkingen van de Raad van State gewijzigd waren. Hij heeft daar bovendien het volgende op laten volgen :

"Artikel 5 (556-1) spreekt van «de plaats waar de vreemdelingen worden ingeschreven». Deze verblijfplaats mag niet worden verward met een quasi-huisarrest in een door de overheid aangewezen verblijfplaats.

De asielaanvrager moet echter enerzijds op een vast adres kunnen bereikt worden en beschikbaar zijn voor eventuele oproepingen en anderzijds moet dit de

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 555/2, blz. 10.

opvang van de vluchtelingen efficiënter kunnen regelen".

De eerste reden die naar voren is gebracht, is weinig overtuigend, omdat verscheidene bepalingen van de wet van 15 december 1980 de kandidaat-vluchteling verplichten woonplaats in België te kiezen in elk stadium van de procedure en bovendien als grond van niet-ontvankelijkheid van de asielaanvraag het feit opgeven dat een kandidaat-vluchteling niet antwoordt op een vraag om inlichtingen of op een oproeping die naar de door hem gekozen woonplaats wordt gestuurd.

De tweede reden die naar voren is gebracht, ligt weer in de lijn van de toekomstige oprichting van een wachtregister bij de wet van 24 mei 1994. Toen een lid van de commissie een amendement heeft ingediend dat ertoe strekte de voorgestelde tekst te vervangen door een eerste bepaling waarbij de minister of zijn gemachtigde ertoe gemachtigd zou worden de gemeente te bepalen waar de vreemdelingen worden ingeschreven, en door een tweede bepaling, waarbij ter gelegenheid van de inschrijving in een bepaalde gemeente de vreemdeling een verblijfplaats zou worden aangewezen, heeft de minister zich immers tegen dat amendement verzet op basis van de volgende redenering :

"de terminologie «aanwijzing van de verblijfplaats» (is) volgens de Raad van State strijdig ... met de fundamentele vrijheden en internationale verdragsrechtelijke bepalingen omdat het de bewegingsvrijheid lijkt te beperken. Daarom heeft men in het ontwerp het woord «verblijfplaats» vervangen door het begrip «plaats waar de vreemdelingen worden ingeschreven». Het betreft hier een administratieve inschrijving. Hier (wordt) de administratieve inschrijving op een

bepaald adres (of het opvangcentrum) binnen een gemeente ... bedoeld ... (1). Het in het ontwerp voorgestelde systeem zal toelaten artikel 18 (2) te vervangen omdat het een effectieve verspreiding van de asielzoekers zal toelaten" (3).

Voorts dient te worden opgemerkt dat de minister tijdens de bespreking in de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Kamer gepreciseerd heeft dat hij zich niet verzette tegen de tenlasteneming van vreemdelingen door familieleden of kennissen, "hetgeen een vrije keuze van de woonplaats door de vreemdeling impliceert" (4), wat laat veronderstellen dat elk dossier afzonderlijk diende te worden onderzocht.

Toen de minister overigens verzocht is het verband te preciseren tussen dat begrip "administratieve inschrijving" en de keuze van woonplaats in België, die

---

(1) Aldus wordt reeds in de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 mei 1993 een beschrijving gegeven van een van de twee begrippen "verblijfplaats", die men later terugvindt in het wachtregister dat ingesteld is bij de wet van 24 mei 1994, namelijk, naast het reële begrip "(werkelijke) hoofdverblijfplaats", het fictieve begrip "administratieve verblijfplaats", waardoor het mogelijk is het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te bepalen dat bevoegd is voor maatschappelijke dienstverlening, en zulks onafhankelijk van de plaats waar de kandidaat-vluchteling effectief verblijft.

(2) De vraag rijst echter of de minister daarmee niet doelde op artikel 18bis van de wet van 15 december 1980, waardoor de vrije keuze van verblijfplaats toen reeds in bepaalde gebieden kon worden beperkt.

(3) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 555/2, blz. 94.

(4) Gedr. St. Kamer, zitting 1992-1993, nr. 903/5, blz. 52.

verplicht is gesteld door andere bepalingen van de wet van 15 december 1980, heeft hij opgemerkt dat er een onderscheid moest worden gemaakt tussen de keuze van woonplaats bij een advocaat (1) - met het oog op de afwikkeling van de asiel-procedure - en de uitoefening van andere rechten van de asielzoeker, die kan gebeuren vanuit een welbepaalde plaats waar men is ingeschreven (2).

8. a. Ten gevolge van een principebeslissing die op 4 augustus 1992 aan de Ministerraad is voorgelegd en waarin het voornemen werd gemaakt alle asielzoekers in het Rijksregister van de natuurlijke personen in te schrijven in een register ad hoc, dat "wachtregister" werd genoemd, is de afdeling wetgeving van de Raad van State op 10 november 1993 om advies gevraagd over een voorontwerp van wet tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend. Toen was artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980, zoals het vervangen is bij artikel 15 van de wijzigingswet van 6 mei 1993, en waarbij dus voorzien is in een verplichte "administratieve inschrijving" voor bepaalde categorieën kandidaat-vluchtelingen, reeds in werking getreden (sedert 1 juni 1993).

---

(1) In feite kan de kandidaat-vluchteling woonplaats kiezen waar hij wil, voor zover die woonplaats in België gelegen is.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 555/2, blz. 94.

Artikel 1 van dat voorontwerp strekte ertoe artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna te noemen de "wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters") aldus te vervangen dat naast de bevolkingsregisters waartoe voortaan ook het vreemdelingenregister (van de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn tot vestiging en van de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn tot een verblijf in het Rijk van meer dan drie maanden) zou behoren, een wachtregister van asielzoekers wordt ingesteld.

Hoewel de ontworpen bepaling uitdrukkelijk voorschreef dat het criterium voor inschrijving in het bevolkingsregister de hoofdverblijfplaats zou zijn, was daarentegen geen enkel criterium bepaald voor de inschrijving van de asielzoekers in het wachtregister.

Aangezien het vierde lid van die bepaling er toch toe strekte het wachtregister onder de toepassing te laten vallen van de artikelen 3 (bepaling van het begrip "hoofdverblijfplaats"), 4, 5, 7 en 8 (regeling van de geschillen betreffende de bepaling van het hoofdverblijf) van de wet van 18 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, bevatte het advies van de Raad van State de volgende algemene opmerking (1) :

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1993-1994, nr. 1281/1, blz. 21.

"De inschrijving in het wachtregister voor vreemdelingen, waar het in de ontworpen wet om gaat, maakt het mogelijk het oogmerk dat door de Regering wordt nagestreefd te bereiken als de verblijfplaats die door de minister van Binnenlandse Zaken wordt aangewezen op de voet van artikel 54 van de wet van 15 december 1980 ... de hoofdverblijfplaats is van de beoogde vreemdeling.

Die uitlegging, als dient de gemeente van het wachtregister dezelfde te zijn als die waar de vreemdeling werkelijk verblijft, wordt gestaafd door artikel 1, vierde lid, van het ontwerp, hetwelk artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 ... toepassing laat vinden, en wordt tevens geadstrueerd door het ontworpen artikel 1bis, dat de minister een recht van initiatief laat ten aanzien van het bepalen van de verblijfplaats van een vreemdeling.

De inschrijving in het bewuste register ontneemt een vreemdeling zijn bewegingsvrijheid niet, maar verbiedt hem «gewoonlijk (te) leven» op een andere plaats dan de hoofdverblijfplaats die de minister hem heeft aangewezen.

Die verplichting die aan de vreemdeling in kwestie wordt opgelegd om niet van hoofdverblijfplaats te veranderen is een voorwaarde waarvan het verlenen van sociale bijstand afhankelijk wordt gesteld.

Het staat aan het parlement om uit te maken of het tot algemene norm maken van artikel 54 niet beperkt gehouden zou moeten worden tot het aspect verlening van sociale bijstand, waarbij de maatregel waartoe ar-

tikel 54 de mogelijkheid biedt voor het overige geval voor geval onderzocht zou moeten worden (1).

Gelet op de uitleg die de gemachtigde ambtenaren hebben verschaft kunnen de artikelen 1 en 2 van het ontwerp ook anders geïnterpreteerd worden, als zou uitdrukkelijk een onderscheid worden gemaakt tussen de werkelijke verblijfplaats, in de zin van artikel 3 van de wet van 19 juli 1991, en de administratieve inschrijving, die door de minister kan worden opgelegd (2).

Volgens die gedachtengang zou de vreemdeling die aanspraak maakt op sociale bijstand zich dienen te wenden tot de gemeente waar hij administratief is ingeschreven, met dien verstande dat hij in werkelijkheid in een andere gemeente zou kunnen verblijven.

Als het in de ontworpen wet om dat onderscheid te doen is, zou zulks er duidelijk uit moeten blijken.

Het komt de Regering toe om uit te maken welke van beide hiervoren uiteengezette uitleggingen het beste met haar bedoeling overeenstemt.

---

(1) De Raad van State verwees in een noot naar het voorgaande advies dat hij gegeven had over de ontworpen tekst die, nadat hij door de stellers ervan opnieuw geformuleerd was, artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980 is geworden, een advies waarin de Raad als wezenlijke regel voor een beslissing tot aanwijzing van een verplichte verblijfplaats had gesteld dat aan de minister een beoordelingsbevoegdheid moest worden toegekend waardoor elk automatisme zou worden uitgesloten.

(2) Zulks, zonder dat het met zoveel woorden wordt gezegd, met toepassing van artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980. Tot staving van die tweede interpretatie merkte de Raad van State op dat het ontworpen artikel 1, vierde lid, waarbij artikel 8 van de wet van 18 juli 1991 toepasselijk werd gemaakt, nauwelijks leek samen te gaan met de eerste interpretatie die vooronderstelde dat de hoofdverblijfplaats overeenstemt met de door de minister aangewezen verblijfplaats.

Wordt voor de tweede interpretatie gekozen, dan moeten de artikelen 2 en 3 grondig worden herzien".

Aangezien de stellers van het ontwerp gekozen hebben voor de tweede interpretatie, is uiteindelijk in artikel 1 van het ontwerp van wet bepaald dat de asielzoekers ingeschreven zouden worden in het wachtregister van de plaats waar zij hun hoofdverblijf hebben gevestigd. De Regering heeft echter, ten einde te voorzien in het door de Raad van State aangehaalde geval dat de administratieve inschrijving en het hoofdverblijf mogelijk verschillen, door middel van een amendement voorgesteld in het ontwerp een bepaling in te voegen waardoor artikel 2 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand aldus gewijzigd zou worden dat duidelijk zou worden gesteld dat wanneer verschillende gemeenten vermeld zouden zijn in de inschrijving in het wachtregister, de met toepassing van artikel 54 van de wet van 15 december 1980 aangewezen gemeente bevoegd zou zijn om de kandidaat-vluchteling maatschappelijke dienstverlening toe te kennen. Daarover had de Raad van State, die een tweede maal om advies was verzocht, de volgende algemene opmerking gemaakt :

"Als men de strekking van artikel 11 van het ontwerp goed begrijpt, ligt het in de bedoeling te bepalen welk centrum bevoegd is voor de maatschappelijke dienstverlening, alleen steunend op de administratieve verblijfplaats van de asielzoeker, dus met uitsluiting van de werkelijke verbijfplaats, die eveneens in het wachtregister wordt vermeld.

De redactie van deze tekst valt moeilijk te rijmen met artikel 1, 2°, van de wet van 19 juli 1991, dat, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 1 van het ont-

werp, slechts voorziet in één enkele inschrijving op de plaats waar de asielzoekers "hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben". Hetzelfde probleem rijst voor artikel 1 van het ontwerp, dat moeilijk te rijmen valt met artikel 54 van de wet van 15 december 1980, waarin wordt bepaald dat de bevoegde minister "de plaats (kan) bepalen waar (bepaalde asielzoekers) worden ingeschreven".

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp (1) moet artikel 54 van de wet van 15 december 1980, dat geenszins impliciet wordt opgeheven door de ontworpen rechtsregels, weliswaar worden toegepast samen met artikel 1 van de wet van 19 juli 1991, zodat er twee inschrijvingen in het wachtregister zullen zijn : de ene vermeldt de "hoofverblijfplaats", de andere "de administratieve verblijfplaats", en beide kunnen van elkaar verschillen.

Geheel het ontwerp moet evenwel worden herzien om duidelijk uitdrukking te geven aan zulk een regel die totaal afwijkt van het gemeen recht en om alle gevolgen te omschrijven die het vaststellen van een administratieve verblijfplaats heeft op andere mogelijke gebieden dan op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening (2). Er dient hoe dan ook te worden opgemerkt dat de in het amendement gebruikte uitdrukking "wanneer verschillende gemeenten vermeld zijn in de inschrijving van een kandidaatvluchteling" gelet op het vorenstaande dubbelzinnig is en zou moeten worden verduidelijkt".

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1993-1994, nr. 1281/1, blz. 2 en 3.

(2) In dit opzicht behoort eraan te worden herinnerd dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer de vreemdeling bedoeld in artikel 54, § 1, van de wet zich gedurende minstens één maand onttrekt aan de meldingsplicht waarvan de nadere regels worden bepaald door een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Ten gevolge van dat tweede advies van de Raad van State is tevens besloten, ten einde alle twijfel omtrent de bedoeling van de regelgeving weg te nemen, artikel 54 van de wet van 15 december 1980 te wijzigen ten einde het begrip "inschrijving op een bepaalde plaats" te vervangen door dat van "verplichte plaats van inschrijving".

Alle bepalingen waarvan hiervoren sprake is geweest, zijn dus vermeld in de wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachtregister.

In de memorie van toelichting is aldus duidelijk gepreciseerd (1) :

- dat het begrip hoofdverblijfplaats voor de kandidaat-vluchtelingen hetzelfde is als dat van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingregisters, dat wil zeggen de plaats waar zij werkelijk verblijven, terwijl artikel 54 van de wet van 15 december 1980 de mogelijkheid biedt om de administratieve verblijfplaats van de asielzoeker vast te stellen, dit wil zeggen de gemeente waar hij sociale hulp zal kunnen genieten;

- en dat het dus mogelijk is dat deze verblijfplaats van de hoofdverblijfplaats verschilt, aangezien het voormelde artikel 54 tot doel heeft de lasten van de gemeenten in verband met vreemdelingen zo evenwichtig mogelijk te verdelen.

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1993-1994, nr. 1281/1, blz. 2 en volgende.

b. Tijdens de bespreking in de commissie voor de binnenlandse aangelegenheden van de Senaat, is eraan herinnerd (1) dat de Raad van State geen bezwaar had tegen het opleggen van een inschrijvingsadres aan de asielzoekers, maar wel tegen het opleggen van een verblijfplaats en dat, hoewel men zijn bedenkingen kon hebben bij die nuance (2), het allicht beter was dat de wetgever niet over het bezwaar van de Raad van State heen stapte om te vermijden dat het tot talrijke rechtsgedingen zou komen. Met toepassing van de ontworpen bepalingen werd dan ook gepreciseerd :

- dat een kandidaat-vluchteling ambtshalve zou kunnen worden ingeschreven in het wachtregister van een bepaalde gemeente, die dan bevoegd zou zijn voor maatschappelijke dienstverlening;

- dat erop zou worden toegezien dat die kandidaat-vluchteling zich effectief in die gemeente vestigt;

- maar dat men hem niet kon beletten zijn hoofdverblijfplaats te vestigen in een andere gemeente en zich dan ook te laten inschrijven in het wachtregister van die gemeente, dit wil zeggen op zijn werkelijk adres;

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1993-1994, nr. 1015/2, blz. 3.

(2) Bepaalde parlementsleden hebben de houding van de Raad van State betreurd en gemeend dat het tegenover de huidige toestand, waarbij de vluchtelingen in onmenselijke omstandigheden met tientallen in echte hokken worden ondergebracht, veel beter zou zijn hen een verplichte (werkelijke) verblijfplaats op te leggen (Gedr. St. Kamer, zitting 1993-1994, nr. 1281/8, blz. 30).

- dat in dat geval de verblijfplaats in de eerste gemeente een administratieve verblijfplaats zou worden.

Teneinde de (werkelijke) hoofdverblijfplaats zo veel als mogelijk te laten samenvallen met de administratieve verblijfplaats, heeft de wet van 24 mei 1994 eveneens verscheidene bepalingen van de wet van 2 april 1965 gewijzigd om, naast de sanctie van het mogelijk niet-ontvankelijk verklaren van de asielaanvraag in het geval de kandidaat-vluchteling bedoeld in artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980 niet voldoet aan de meldingsplicht waarvan sprake is in de paragrafen 2, 3 en 4 van artikel 52 van dezelfde wet, te voorzien in stimuli, zowel voor de gemeente waar de administratieve verblijfplaats is gelegen (toekenning aan de gemeenten van een vestigingspremie wanneer een asielzoeker voor het eerst een woning betrekt; variatie van de terugbetaling van de maatschappelijke dienstverlening door de Staat, naargelang de kandidaat-vluchteling al dan niet een fatsoenlijke, aan zijn inkomen aangepaste woning is aangeboden), als voor de asielzoeker zelf (als de asielzoeker een hem door de gemeente aangeboden fatsoenlijke woning weigert, wordt de sociale bijstand die hem wordt verleend, verminderd met het bedrag dat met die woning overeenstemt) (1). Het doel van die bepalingen is uiteraard de asielzoeker er langs die weg toe aan te sporen om zich daadwerkelijk in de toegewezen gemeente te vestigen (2).

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1993-1994, nr. 1281/8, blz. 49; Gedr. St. Senaat, zitting 1993-1994, nr. 1015/2, blz. 9.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1993-1994, nr. 1015/2, blz. 12.

9. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het Arbitragehof, waarbij een beroep aanhangig was gemaakt tot nietigverklaring van inzonderheid de artikelen 54, § 1, en 52, § 2, 5°, § 3, 3° en § 4, 3°, van de wet van 15 december 1980, vervangen bij artikel 15 van de wet van 6 mei 1993 (dus vóór de wijziging ervan bij artikel 7 van de wet van 24 mei 1994, zoals zulks hiervoren in herinnering is gebracht), bij zijn arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 (Belgisch Staatsblad van 9 augustus 1994) dat beroep verworpen heeft op basis van de volgende overwegingen :

- het onderscheid dat gemaakt wordt tussen, enerzijds, de vreemdelingen die in België vermogen te verblijven uitsluitend omdat zij verklaren vluchteling te zijn en die onderworpen zijn aan zowel een verplichte administratieve inschrijving in een welbepaalde plaats als een meldingsplicht met regelmatige tussenpozen, waarvan de nadere regels door de Koning dienen te worden bepaald, en, anderzijds, de andere vreemdelingen, met inbegrip van de andere asielzoekers, steunt op objectieve criteria; de wetgever heeft de asielzoeker die "precair" verblijf houdt op wettige wijze administratief willen lokaliseren op één - en één enkele - plaats gedurende het onderzoek van zijn aanvraag, zich zodoende verzekerend zowel van zijn belangstelling ten aanzien ervan als van de efficiëntie van de maatregelen die het vereist of kan impliceren (considerans B.4.3.);

- door te voorzien in de ambtshalve inschrijving en de meldingsplicht van de voornoemde kandidaat-vluchtelingen,

heeft de wetgever een maatregel genomen die zowel adequaat is ten opzichte van de doelstellingen die hij nastreefde, als niet onevenredig, aangezien slechts de vreemdelingen beoogd worden die in België verblijven alleen wegens hun aanvraag om erkenning van het statuut van vluchteling (considerans B.4.4.);

- hoewel de mogelijkheid om een administratieve inschrijving op te leggen op zich de uitoefening van het recht om zich vrij te verplaatsen en in vrijheid woonplaats te kiezen niet beperkt, zou de combinatie van artikel 54, § 1, met artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters kunnen leiden tot een beperking van de uitoefening van het recht om in vrijheid woonplaats te kiezen; een dergelijke beperking is evenwel niet strijdig met de door de verzoekende partijen aangehaalde internationaalrechtelijke bepalingen, aangezien :

  - artikel 31.2 van het Verdrag van Genève toestaat op de bewegingsvrijheid van vreemdelingen die verklaren vluchteling te zijn beperkingen te stellen, voor zover die noodzakelijk zijn;

  - artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten aan de wetgever toestaan de uitoefening van het recht om in vrijheid verblijfplaats te kiezen te beperken, indien die beperking in een democratische samenleving nodig is, onder meer ter be-

scherming van de nationale veiligheid of ter handhaving van de openbare orde;

- de administratieve inschrijving van vreemdelingen die in België vermogen te verblijven uitsluitend wegens hun aanvraag om erkenning van het statuut van vluchteling, beantwoordt aan de vereiste van noodzakelijkheid die door de voormelde bepalingen is geformuleerd (considerans B.4.6.);

- de aan de niet-naleving van de meldingsplicht verbonden sanctie - dit is de mogelijkheid voor de bevoegde minister of zijn gemachtigde om de vreemdeling die verklaart vluchteling te zijn niet toe te staan in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven - niet kan worden beschouwd als kennelijk onevenredig, vermits de wetgever, in het belang zelf van de betrokkene, vermag te eisen dat die op een regelmatige wijze medewerking verleent aan het onderzoek van zijn aanvraag (considerans B.4.7.).

10. De artikelen 5 en 6 van het ontwerp dienen dan ook in het licht van wat voorafgaat te worden onderzocht, maar voornamelijk in het licht van het advies van de Raad van State betreffende het opzet om bepaalde categorieën asielzoekers een verplichte verblijfplaats aan te wijzen (supra 7), van arrest nr. 50.092 van de Raad van State, "Conseil communal consultatif des immigrés" dd. 9 november 1994 (supra 3) en van arrest nr. 61/94 dd. 14 juli 1994 van het Arbitragehof (supra 9).

b. Commentaar.

1. Terwijl bij de huidige stand van de wetgeving de vreemdelingen die verklaren vluchteling te zijn of vragen om als vluchteling te worden erkend, ingevolge artikel 1, eerste lid, 2°, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen ingeschreven worden in een wachtregister op de plaats waar zij vrij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, tenzij zij in een andere hoedanigheid in het bevolkingsregister worden ingeschreven, en de minister of zijn gemachtigde bovendien aan sommigen van hen met toepassing van artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ambtshalve een verplichte plaats van inschrijving kan aanwijzen (in feite een administratieve verblijfplaats), waardoor het mogelijk is te bepalen welk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bevoegd is om hun maatschappelijke bijstand te verlenen, stellen de ontworpen bepalingen de minister of zijn gemachtigde in staat om enerzijds degenen die behoren tot een van de vier in het ontworpen artikel 6 vermelde categorieën, namelijk dezelfde als die welke reeds in artikel 54, § 1, van de wet bepaald zijn, te verplichten hun hoofdverblijfplaats in een welbepaalde plaats te hebben en anderzijds diezelfde kandidaat-vluchtelingen te verbieden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven als zij die verplichting van hoofdverblijfplaats niet nakomen.

2. Zoals de memorie van toelichting aangeeft, houdt zulk een maatregel op zich geen beperking in van het recht van de betrokken vreemdeling om zich vrij te verplaatsen, maar vormt zij wel degelijk, in het licht van het recht om vrij zijn verblijfplaats te kiezen, een echte aanwijzing van een verplichte verblijfplaats (de memorie van toelichting spreekt van een beperking van het recht op vrije keuze van woonplaats). De maatregel zal die vreemdeling er immers toe verplichten "te gaan wonen op een welbepaalde (hem aangewezen) plaats". Hoewel het ontworpen artikel 6 niets afdoet aan de beoordelingsbevoegdheid van de minister of zijn gemachtigde betreffende de keuze van de plaats die als hoofdverblijfplaats wordt aangewezen, voert de memorie van toelichting aan dat in principe een opvangcentrum zal worden aangewezen, met als gevolg dat een aanzienlijke groep asielzoekers niet meer ten laste van bepaalde gemeenten of hun openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zullen komen.

3. Wat betreft het samengaan van die maatregel met de artikelen 12 en 191 van de Grondwet en met verscheidene internationaalrechtelijke bepalingen waarin het recht om zijn verblijfplaats vrij te kiezen wordt gehuldigd, wordt verwezen naar het advies dat de Raad van State vroeger heeft gegeven over een ontwerp van wet waarin de minister of zijn gemachtigde reeds de mogelijkheid werd geboden kandidaat-vluchtelingen, volgens nadere regels bepaald in een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, te verplichten "in

een bepaalde plaats te verblijven en zich te onderwerpen aan de controles op het naleven van deze verplichting" (1).

In dat advies heeft de Raad van State gepreciseerd dat de door de maatregel geviseerde categorieën van kandidaat-vluchtelingen dienden te worden gekozen met naleving van het beginsel van non-discriminatie, dat gehuldigd wordt door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, heeft hij herinnerd aan de bepalingen van verscheidene internationale verdragen die verband houden met de vrije keuze van verblijfplaats, en heeft hij inzonderheid het feit benadrukt dat er bij het opstellen van een wet ter zake voor diende te worden gezorgd dat :

- in alle individuele gevallen als verantwoording voor de veiligheidsmaatregel kan worden aangevoerd dat de aantoonbare noodzakelijkheid ervan in verhouding is tot de doelstellingen die ermee nagestreefd kunnen worden;

- dat aan de bevoegde overheid een beoordelingsbevoegdheid wordt toegekend om iedere automatische toepassing van de regel uit te sluiten;

- dat de maatregelen ter controle van de naleving van de verplichting tot verblijf zelf rekening houden met het geheel van de vrijheden en rechten die aan de betrokkenen gewaarborgd worden door de internationale verdragen die van toepassing zijn, door de Grondwet of door de interne wetten, en, met name met het recht op eerbiediging van het

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 556/1, blz. 8.

privé-leven (artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden).

Arrest nr. 61/94 dd. 14 juli 1994 van het Arbitragehof (Belgisch Staatsblad van 9 augustus 1994) toont duidelijk aan dat het ontworpen artikel 6 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, aangezien het betrekking heeft op dezelfde categorieën asielzoekers als die welke genoemd zijn in artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980 en het Arbitragehof in zijn voormelde arrest geoordeeld heeft dat het onderscheid dat gemaakt wordt tussen, enerzijds, de vreemdelingen die in België vermogen te verblijven uitsluitend omdat zij verklaren vluchteling te zijn en, anderzijds, de andere vreemdelingen, steunt op objectieve criteria (considerans B.4.4.).

Hoewel het Arbitragehof zich in het voormelde arrest alleen hoefde uit te spreken over het begrip "administratieve verblijfplaats" in de zin van artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980, heeft het toch geoordeeld dat een beperking van de uitoefening van het recht om in vrijheid woonplaats te kiezen, niet strijdig is met artikel 31.2 van het Verdrag van Genève, noch met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, noch met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, aangezien zij valt onder de beperkingen op die vrijheid die door die Verdragen worden toegestaan ("de noodzakelijkheid" voor artikel 31.2 van het Verdrag van Genève; "maatregel die in een democratische samenleving nodig is, onder meer ter bescherming van de nationale

veiligheid of ter handhaving van de openbare orde" voor het Protocol en het Verdrag). De Raad van State heeft in zijn arrest nr. 50.092, "Conseil communal consultatif des immigrés" c.s., van 9 november 1994, ook geoordeeld dat artikel 18bis van de wet van 15 december 1980 en de koninklijke besluiten tot uitvoering ervan, betreffende het verbod voor bepaalde categorieën vreemdelingen om te verblijven op het grondgebied van bepaalde gemeenten, nodig kunnen zijn voor de handhaving van de openbare orde, in zoverre de voornoemde maatregel slechts voor een bepaalde tijd kan worden opgelegd en in zoverre de burgemeester de mogelijkheid wordt geboden hiervan af te wijken, eveneens voor een bepaalde tijd, ten gunste van de vreemdeling die hiervoor een met redenen omkleed verzoek indient.

4. De memorie van toelichting maakt het in dit opzicht niet mogelijk te oordelen dat het ontworpen artikel 6 ook zou kunnen vallen onder de aldus gedoogde beperkingen van het recht om in vrijheid zijn verblijfplaats te kiezen.

De wil om bepaalde gemeenten of hun openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te ontlasten van een grote groep asielzoekers, lijkt niet echt te kunnen worden gerekend tot de toepassingssfeer van deze of gene, door de internationale verdragen toegestane beperking van het recht om in vrijheid zijn verblijfplaats te kiezen.

Overigens wijst niets erop, wel integendeel, dat geval voor geval een onderzoek zal worden gewijd aan de

omstandigheden die al of niet een rechtvaardiging opleveren voor een eventuele beslissing om een asielzoeker te verplichten zijn hoofdverblijf op een welbepaalde plaats te hebben, zelfs al voert hij argumenten aan op grond waarvan hij zijn hoofdverblijfplaats vrij zou kunnen kiezen.

Is de wil om tot een betere beheersing of een betere controle van de illegale immigratie te komen, ten slotte, in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie dat gehuldigd wordt door de artikelen 10, 11, 12 en 191 van de Grondwet, op zich een reden om bepaalde asielzoekers een verplichte hoofdverblijfplaats aan te wijzen, terwijl andere asielzoekers, die nochtans tot dezelfde categorieën van kandidaat-vluchtelingen behoren, wel het recht zullen kunnen behouden om hun "hoofdverblijfplaats" vrij te kiezen en zich slechts op geregelde tijden zullen hoeven te melden volgens nadere regels die bepaald worden in een in de ministerraad overlegd besluit ?

De memorie van toelichting dient dan ook aldus te worden herzien dat goed tot uiting komt dat de ontworpen bepaling, door de nadere regels die voor de verplichte bepaling van de hoofdverblijfplaats gelden, zich verdraagt met de artikelen 10, 11, 12 en 191 van de Grondwet, en met de internationaalrechtelijke bepalingen betreffende het recht om vrij zijn verblijfplaats te kiezen.

5. Het begrip "hoofdverblijfplaats" zelf wordt in het ontworpen artikel 6 niet bepaald. De gemachtigden van de Regering hebben niet kunnen preciseren of het gaat om een begrip sui generis dan wel of daaronder daarentegen het begrip "hoofdverblijf(plaats)" moet worden verstaan dat vermeld staat in de definitie van het wachtregister gegeven door artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 en gedefinieerd wordt in artikel 3 van dezelfde wet. De gemachtigden van de Regering hebben evenmin kunnen preciseren wat die verplichte hoofdverblijfplaats effectief zou inhouden (verplichting om op bepaalde tijdstippen aanwezig te zijn ? ondertekening van presentielijsten ? verplichting om er telkens de nacht door te brengen ? ...).

Terwijl de nadere regels voor de melding van een asielzoeker bedoeld in artikel 54, § 1, bepaald dienen te worden in een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit (wat volgens de gemachtigden van de Regering een dode letter is gebleven), wordt ter zake in het ontwerp niets bepaald. De gemachtigden van de Regering hebben evenmin de manier kunnen preciseren waarop de niet-naleving van de verplichte hoofdverblijfplaats zou worden vastgesteld. Als de twee begrippen "hoofdverblijfplaats" in de zin van artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 en van de ontworpen bepalingen dezelfde zijn, zou de niet-naleving van een aanwijzing van een verplichte hoofdverblijfplaats alleen kunnen worden vastgesteld met toepassing van de procedure waarin door artikel 8 van de wet van 19 juli 1991 is voorzien. Welk rechtscollege zal dan in geval van geschil en gelet op het

arrest van het Hof van Cassatie van 17 november 1994 ter zake (1), bevoegd zijn om kennis te nemen van eventuele beroepen ?

6. Hoewel het ontworpen artikel 6 of de passage van de memorie van toelichting die daarop betrekking heeft, daar op generlei wijze naar verwijzen, lijkt het bepalen van een verplichte (= effectieve) hoofdverblijfplaats met toepassing van de ontworpen bepaling ook invloed te zullen hebben op het bepalen van de hoofdverblijfplaats en de administratieve verblijfplaats met toepassing van artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980. Het zou immers verbazing wekken als een asielzoeker aan wie een verplichte hoofdverblijfplaats in een opvangcentrum is aangewezen, enerzijds, bij zijn inschrijving in het wachtregister, nog vrij zijn hoofdverblijfplaats zou kunnen kiezen en anderzijds ambtshalve een administratieve verblijfplaats toegewezen zou krijgen, die doorslaggevend is voor het bepalen van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat bevoegd is voor maatschappelijke dienstverlening, waarop hij volgens de memorie van toelichting geen recht zou hebben, precies doordat hij verplicht is in een opvangcentrum te verblijven.

Zowel het ontworpen artikel 6 als de daarop betrekking hebbende passage van de memorie van toelichting behoren dan ook fundamenteel en zodanig te worden herzien of

---

(1) J.T., 1995, blz. 316 en opmerking B. Haubert.

zelfs aangevuld dat de juiste verbanden die bestaan tussen de verschillende begrippen "verblijfplaats" tot uiting komen. Zo bieden zowel het ontworpen artikel 6 als de memorie van toelichting de minister of zijn gemachtigde de mogelijkheid om als verplichte hoofdverblijfplaats een plaats aan te wijzen die geen opvangcentrum is. In dat geval dient aan de betrokken asielzoeker uiteraard, met toepassing van artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980, ook een administratieve verblijfplaats te worden toegekend, waardoor kan worden vastgesteld welk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bevoegd is om hem maatschappelijke bijstand te verlenen. Daaruit zou dan volgen dat het verzoek van de asielzoeker om als vluchteling te worden erkend, niet-ontvankelijk zou kunnen worden verklaard om twee verschillende redenen die feitelijk tegenstrijdig zouden kunnen blijken aangezien de voorwaarden voor de toepassing ervan verschillen :

- als hij zich gedurende ten minste één maand onttrokken heeft aan de meldingsplicht waarvan de nadere regels bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit zouden moeten worden bepaald (aangezien zulks nog niet gebeurd is) (artikel 52, § 2, 4°, § 3, 3° en § 4, 3°, van de wet van 15 december 1980);

- als hij de verplichting niet is nagekomen om zijn hoofdverblijfplaats te hebben in de plaats die door de minister of zijn gemachtigde is bepaald met toepassing van de nieuwe paragraaf 3, die door het ontworpen artikel 6 wordt ingevoegd in artikel 54 van de wet van 15 december 1980.

7. Het principe zelf dat het ontworpen artikel 5 in artikel 52 van de wet van 15 december 1980 een nieuwe grond van niet-ontvankelijkheid invoert van het verzoek om als vluchteling te worden erkend, namelijk het niet-nakomen van de verplichting om zijn hoofdverblijfplaats te hebben in de plaats die door de minister of zijn gemachtigde is bepaald met toepassing van de nieuwe paragraaf 3 van artikel 54 van dezelfde wet, doet in het licht van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet geen bezwaren rijzen. Het Arbitragehof heeft in zijn voormelde arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 immers geoordeeld dat de sanctie op het niet-nakomen van de opgelegde meldingsplicht, volgens nadere regels die zouden moeten worden bepaald bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit voor de in artikel 54, § 1, van de wet van 15 december 1980 bedoelde asielzoeker, niet kan worden beschouwd als kennelijk onevenredig, aangezien de wetgever, in het belang zelf van de betrokkene, heeft kunnen eisen dat die op een regelmatige wijze medewerking verleent aan het onderzoek van zijn aanvraag (considerans B.4.7.).

Er dient echter aan te worden herinnerd dat de ontworpen artikelen 5 en 6 niet bepalen wat onder "hoofdverblijfplaats" in de zin van het ontworpen artikel 6 dient te worden verstaan en evenmin de nadere regels aangeven volgens welke zou kunnen worden geoordeeld dat de asielzoeker die verplichting niet is nagekomen. De ontworpen tekst dient dan ook in die zin te worden aangevuld.

Algemener beschouwd en ondanks het voormelde arrest van het Arbitragehof, kunnen vragen rijzen over de onderlinge samenhang van bepalingen van de wet van 15 december 1980 op basis waarvan, uitgaande van een vermoeden van "kennelijk gebrek aan belangstelling voor de lopende procedure", een verzoek om als vluchteling te worden erkend niet-ontvankelijk kan worden verklaard wegens het niet-nakomen van een administratieve meldingsplicht, terwijl andere bepalingen van de wet de asielzoeker verplichten woonplaats in België te kiezen in alle stadia van de procedure en de bevoegde overheid de mogelijkheid bieden om, eveneens wegens een vermoeden van gebrek aan belangstelling voor de procedure, de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de vreemdeling zonder geldige reden geen gevolg geeft aan een oproeping of aan een verzoek om inlichtingen die naar de door hem gekozen woonplaats is gestuurd. In de memorie van toelichting zouden op zijn minst de verbanden moeten worden aangegeven die bestaan tussen die onderscheiden gronden van niet-ontvankelijkheid van een verzoek om als vluchteling te worden erkend.

Artikel 34 (L. 24.111).

Artikel 55, tweede lid, van de wet.

Voor de opheffing van artikel 55, tweede lid, van de wet geeft de memorie van toelichting een reden die onbegrijpelijkerwijze indruist tegen de reden die de memorie

van de oorspronkelijke wet heeft opgegeven om de noodzaak van die bepaling te verklaren (1).

Artikel 35 (L. 24.111).

Artikel 57 van de wet.

De preciseringen betreffende de intrekking van de verblijfsvergunning, die gegeven worden in de laatste twee alinea's van de commentaar die de memorie van toelichting aan dit artikel wijdt, dienen in het dispositief te worden opgenomen, zoniet zou het dispositief het mogelijk maken elke niet-gevestigde vreemdeling aan wie de status van vluchteling is ontnomen, te bevelen het grondgebied te verlaten, ongeacht de oorzaak van die maatregel, terwijl de bedoeling duidelijk, en in het licht van het beginsel van non-discriminatie terecht is, zulks alleen toe te staan in de twee specifieke gevallen die beschreven zijn in de voormelde alinea's van de commentaar, namelijk, enerzijds, als de status van vreemdeling is verleend op basis van frauduleuze verklaringen van de vreemdeling tijdens de procedure tot toekenning ervan, en, anderzijds, als de houding van de vreemdeling, wanneer hij de status van vreemdeling heeft gekregen, aantoont dat hij zich op frauduleuze wijze beroepen heeft op vrees voor vervolging in zijn land van herkomst.

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1974-1975, nr. 653/1, blz. 40 en 45.

Van dit tweede geval dient bijvoorbeeld het geval te worden onderscheiden van de vreemdeling wiens status van vluchteling niet om reden van zijn frauduleus gedrag wordt ontnomen, maar omdat de omstandigheden die de reden waren voor de toekenning van de status niet langer bestaan ten gevolge van een ontwikkeling van de situatie in het land dat hij ontvlucht is, wat in de ontworpen tekst niet tot uiting komt.

Artikel 7 (L. 24.594).

Artikel 57/12 van de wet.

Aangezien de memorie van toelichting niets zegt over een beroep dat geen "verregaand onderzoek" van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen vergt en de gemachtigden van de Regering daarover geen objectieve uitleg hebben kunnen verstrekken, kan zulk een volstrekt subjectief begrip niet worden gebruikt als criterium om de beroepen door een alleensprekend rechter te laten behandelen.

De ontworpen onderdelen a) en b) dienen dan ook te vervallen.

Artikel 37 (L. 24.111).

Artikel 57/20 van de wet.

Het derde lid van dit artikel behoort te worden aangepast op basis van het nieuwe artikel 51/4.

De woorden "noch Nederlands noch Frans verstaat" zouden daarin met die bedoeling vervangen kunnen worden door de woorden "verklaard heeft de hulp van een tolk nodig te hebben".

Artikel 8 (L. 24.594).

Artikel 57/24 van de wet.

1. Gelet op artikel 2 van voorontwerp L. 24.111/2 dienen de woorden "die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft" te vervallen.

2. De woorden "Met inachtneming van die bepalingen" zijn onnauwkeurig; zij maken het niet mogelijk vast te stellen met welke wet of met welke bepalingen van die wet de minister rekening zou moeten houden bij het sluiten van de beheerscontracten.

3. a. Van fundamenteler belang is dat de bevoegdheden van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en van zijn adjuncten limitatief opgesomd zijn in artikel 57/6 van de wet van 15 december 1980, terwijl de minister er door artikel 57/25 mee belast is aan die overheid het personeel en de middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor het vervullen van haar taken, terwijl zowel de vaste als de tijdelijke

personeelsformatie van het Commissariaat-generaal overigens bepaald is bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit. Toen in de wet van 15 december 1980 de bepalingen betreffende het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen zijn ingevoegd door de wijzigingswet van 14 juli 1987, is ook duidelijk gepreciseerd dat de commissaris-generaal en zijn adjuncten zouden beschikken over autonome beslissingsmacht (1), en dat de commissaris-generaal een onpartijdige en onafhankelijke overheid is die, bijgevolg, alleen verantwoordelijk is voor de beslissingen die hij te nemen heeft (2). In die context gaat het idee zelf dat deze verplicht zou worden tot het sluiten en naleven van een beheerscontract, dat alleen maar betrekking kan hebben op de werking van de instelling waarvan hij aan het hoofd staat of op de verplichting die hem zou worden opgelegd om volgens bepaalde nadere regels of binnen een bepaalde termijn de achterstand in de behandeling van de asielaanvragen weg te werken, niet samen met de autonomie en de onafhankelijkheid die hem ambtshalve door andere bepalingen van de wet zijn toegekend, zonder dat vooraf een

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1986-1987, nr. 689/1, blz. 4, 9 en 11. De Raad van state had er in zijn advies tevens op gewezen dat hoewel de memorie van toelichting niet aangaf waaruit die autonome beslissingsmacht bestond, uit het tekstverband bleek dat wanneer de commissaris-generaal en zijn adjuncten een beslissing moeten nemen waarvoor zij bevoegd zijn of een advies hebben uit te brengen, zij zich geheel onafhankelijk uitspreken, zonder dat zij daarbij aan de hiërarchische bevoegdheid van de minister onderworpen zijn (Gedr. St. Kamer, zitting 1986-1987, nr. 689/1, blz. 24).

(2) Ibid., blz. 11.

beheerscontract hoeft te worden gesloten (1). Zo is evenmin duidelijk welke sancties in het beheerscontract zouden kunnen worden gesteld op het niet naleven van alle of sommige van die bepalingen door de commissaris-generaal of zijn adjuncten, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de voormelde bepalingen van de wet van 15 december 1980. De onafhankelijkheid en de autonomie die door de wet van 15 december 1980 aan de commissaris-generaal en zijn adjuncten zijn toegekend, gaan volstrekt niet samen met de mechanismen van toezicht die doorgaans in de beheerscontracten worden ingesteld.

b. Het idee om de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen eveneens een beheerscontract op te leggen, geeft mutatis mutandis aanleiding tot dezelfde opmerkingen en bovendien tot een nog fundamenteler bezwaar dat verband houdt met het feit dat de commissie een administratief rechtscollege is. Wil men voorkomen dat het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten geschonden wordt, dan houdt de onafhankelijkheid van dit rechtscollege van de uitvoerende macht, wat een volkomen algemene en fundamentele

---

(1) Zoals bijvoorbeeld het geval is met de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. (Belgisch Staatsblad van 27 maart 1991).

regel is (1), immers in dat het juridisch onmogelijk is aan de leden ervan bevelen of zelfs aanbevelingen te richten betreffende hun rechtsprekende bedrijvigheid. Daarenboven heeft de commissie geen rechtspersoonlijkheid en kan zij daardoor geen contract afsluiten.

c. Het ontworpen artikel 8 dient dan ook te vervallen.

Artikel 40 (L. 24.111) en artikel 9 (L. 24.594).

Artikel 61 van de wet.

1. Terwijl de vreemde student en de leden van zijn gezin die zich bij hem hebben gevoegd met toepassing van artikel 10bis van de wet van 15 december 1980, gemachtigd zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden, aan welke machtiging in de regel (zie namelijk de uitzonderingen die ter zake reeds zijn ingevoerd bij de wet van 28 juni 1984 en waarvan hierna sprake zal zijn) alleen een einde kan worden gemaakt bij een ministerieel terugwijzingsbesluit (waartegen met toepassing van artikel 64, 2°, van de wet van 15 december 1980 een verzoek tot herziening kan worden

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1986-1987, nr. 689/1, blz. 26 (advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State).

aangebracht met schorsende kracht), maar dat bovendien, overeenkomstig artikel 26 van dezelfde wet en op voorwaarde dat het niet wordt geschorst of ingetrokken, verbod inhoudt om gedurende tien jaar het Rijk binnen te komen), voert het ontworpen artikel 9 geen algemene regeling in voor de omstandigheden waarin een einde kan worden gemaakt aan hun verblijf, maar wel voor de wijze waarop daaraan een einde kan worden gemaakt, doordat voortaan in de meeste gevallen een bevel kan worden uitgevaardigd om het grondgebied te verlaten.

2. a. Volgens de memorie van toelichting behouden de onderdelen 1° en 2° van het ontworpen tweede lid alleen maar de twee omstandigheden die reeds zijn bepaald in het huidige artikel 61, tweede lid, van de wet, waarin wordt gesteld dat ten aanzien van de student en zijn gezinsleden gewoon een bevel om het grondgebied te verlaten kan worden uitgevaardigd in plaats van een ministerieel terugwijzingsbesluit.

De zaak zo voorstellen stemt nochtans niet overeen met de werkelijkheid.

Aanvankelijk voorzag artikel 61 van de wet van 15 december 1980, naast de algemene gronden voor terugwijzing die reeds waren bepaald met toepassing van

artikel 20 van de wet (1), alleen maar in drie specifieke oorzaken van terugwijzing :

1° de omstandigheid dat de student na afloop van de studie zijn verblijf verlengt;

2° de omstandigheid dat de student een winstgevende bedrijvigheid uitoefent die de normale voortzetting van zijn studie kennelijk hindert;

3° de omstandigheid dat de student zich zonder geldige reden niet aanmeldt voor de examens.

---

(1) In de Commissie voor de Justitie van de Kamer had de minister uitdrukkelijk gepreciseerd dat de uitdrukking "de aan zijn verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld niet heeft nageleefd", die voorkomt in artikel 20 van de wet, inzonderheid verwees naar de voorwaarden die worden opgelegd aan de vreemde student die in België wenst te studeren (Gedr. St. Kamer, zitting 1977-1978, nr. 144/7, blz. 34). Tijdens de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de wet van 28 juni 1984 had de minister, nog steeds in de Commissie voor de Justitie van de Kamer, ook verklaard dat artikel 20 van de wet het mogelijk maakte een ministerieel besluit tot terugwijzing uit te vaardigen ten aanzien van de leden van het gezin van de student die de voor hun verblijf gestelde voorwaarden niet in acht namen (Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/21, blz. 53). Die tweede verklaring diende in verband te worden gebracht met de invoeging, bij de wet van 28 juni 1984, van een artikel 10bis, § 1, in de wet van 15 december 1980, betreffende de voorwaarden waaronder de leden van het gezin van een vreemde student die gemachtigd is (artikel 9 van de wet) of toestemming heeft (artikel 58 van de wet) om in België te komen studeren, gemachtigd zouden worden om hem te vergezellen of om zich bij hem te komen voegen.

Artikel 5 van de wet van 28 juni 1984 (1) heeft in artikel 61 van de wet van 15 december 1980 de volgende wijzigingen aangebracht :

- een nieuwe specifieke grond voor terugwijzing is opgenomen in het eerste lid van dat artikel en heeft betrekking op de vreemde student die zijn studie op overdreven wijze verlengt rekening houdend met de behaalde resultaten;

- het nieuwe tweede lid van hetzelfde artikel heeft de minister in staat gesteld om in plaats van een ministerieel terugwijzingsbesluit gewoon een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen ten aanzien van de student die :

  - na afloop van de studie zijn verblijf heeft verlengd en niet meer in het bezit is van een regelmatige verblijfsvergunning;

  - ofwel de studie op overdreven wijze verlengt, rekening houdend met de resultaten (2).

In de Commissie voor de Justitie van de Kamer had de minister de invoering van die mogelijkheid om gewoon een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen, verantwoord door het tweevoudige streven dat erin bestaat

---

(1) Belgisch Staatsblad van 12 juli 1984.

(2) Zoals reeds is vermeld in de eerste algemene opmerking, had de Raad van State erop gewezen dat het aan de wetgever toekwam te oordelen of in de wet een wijziging (de tweede) diende te worden opgenomen die de samenhang dreigde te verstoren en de onderlinge overeenstemming tussen de verschillende delen van die wet dreigde teniet te doen.

enerzijds de gevolgen uit de weg te gaan die verbonden zijn aan een ministerieel terugwijzingsbesluit (namelijk het verbod het grondgebied van het Rijk gedurende tien jaar te betreden) en anderzijds te voorkomen dat een verzoek tot herziening wordt ingediend dat schorsend werkt, wat volgens hem, niet verantwoord was in de gevallen waarin het voortaan mogelijk was een bevel uit te vaardigen om het grondgebied te verlaten (1).

Naar aanleiding van een amendement ingediend door leden van de meerderheid (2) en om de kritiek te weerleggen die was geuit tegen die mogelijkheid om voortaan gewoon bevelen om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen, zijn, met de uitdrukkelijke goedkeuring van de minister in de Commissie voor de Justitie van de Kamer (3), in

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/21, blz. 8.

(2) Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/13, blz. 2.

(3) De minister heeft namelijk het volgende verklaard voor de Commissie voor de Justitie van de Kamer (Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/21, blz. 47) : "Dit artikel zou daarom moeten gewijzigd worden, zodat het de minister van Justitie toelaat om aan een vreemdeling die toestemming heeft gekregen om in België te verblijven ten einde er te studeren en die zijn studies overdreven lang rekt, het bevel te geven het grondgebied te verlaten. Er zou nochtans een waarborg ingebouwd worden : deze maatregel zou enkel kunnen worden genomen na advies van de academische overheid of van de bevoegde overheid van de onderwijsinstelling waar de student studeert.
Het artikel zou bovendien moeten geamendeerd worden om enkel de minister van Justitie, met uitsluiting van zijn gemachtigde, in staat te stellen het bevel te geven om het grondgebied te verlaten. De Vice-Eerste Minister hoopt op die manier de verdenking van willekeurig optreden, die op de administratie drukt, te ontkrachten".

artikel 61 van de wet van 15 december 1980, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 28 juni 1984, uitdrukkelijk twee waarborgen opgenomen :

- de mogelijkheid om een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen is uitsluitend in handen gelegd van de minister, en niet meer tevens van diens gemachtigde, zoals aanvankelijk was bepaald in het door de Regering ingediende ontwerp;

- voorts is een derde lid ingevoegd in artikel 61 van de wet; overeenkomstig dat lid diende de minister, wanneer hij van plan was een ministerieel terugwijzingsbesluit uit te vaardigen of een bevel om het grondgebied te verlaten gegrond op het overdreven karakter van de duur van de studie, vooraf het advies in te winnen van de autoriteiten van de instelling waar de vreemde student ingeschreven was alsook van de autoriteiten van de instelling waar hij het vorige academie- of schooljaar ingeschreven was.

Op te merken valt dat de ontworpen onderdelen 1° en 2° zich niet ertoe bepalen louter de bestaande situatie te handhaven, aangezien zij integendeel de twee waarborgen schrappen die uitdrukkelijk zijn opgenomen in de wet van 1984 : de gemachtigde, en niet meer de minister alleen, zal eveneens een bevel kunnen uitvaardigen om het grondgebied te verlaten; ook al machtigt het laatste lid van de ontworpen

bepaling de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder een bevel om het grondgebied te verlaten ter kennis zou kunnen worden gebracht van de vreemdeling die zijn studie op overdreven wijze verlengt rekening houdend met de resultaten, toch valt uit niets met zekerheid af te leiden dat de Koning precies de verplichting zal handhaven om het voorafgaande advies in te winnen van de academische of schooloverheid; zelfs in de veronderstelling dat Hij die verplichting handhaaft, valt eveneens op te merken dat de aldus toegekende waarborg niet meer zo duurzaam zou zijn als hij thans is, aangezien hij werkelijk niet meer in de wet besloten zou liggen, maar gewoon in een koninklijk besluit.

Ook al gaat het in dezen om een loutere opportuniteitskwestie waarover de wetgever zich zal dienen uit te spreken, toch zou de memorie van toelichting moeten worden herzien zodat de juiste consequenties van de ontworpen onderdelen 1° en 2° erin tot uiting komen.

b. Alhoewel de ontworpen bepaling hierover met geen woord rept, zou de door het ontworpen laatste lid aan de Koning verleende machtiging om te bepalen onder welke voorwaarden, door middel van een bevel om het grondgebied te verlaten, een einde kan worden gemaakt aan het verblijf van de student die zijn studie op overdreven wijze verlengt rekening houdend met de resultaten, logischerwijze moeten leiden tot de opheffing van het huidige derde lid van artikel 61 van de wet van 15 december 1980.

Mocht zulks niet het geval zijn, dan zou in de memorie van toelichting moeten worden uitgelegd hoe dat lid kan samengaan met de machtiging die aan de Koning wordt verleend door het laatste lid van de ontworpen bepaling.

Mocht zulks wel degelijk het geval zijn, dan valt op te merken dat het advies van de academische of schooloverheid niet langer vereist zou zijn wanneer de minister van plan zou zijn ten aanzien van een student die zijn studie op overdreven wijze verlengt, niet een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen, overeenkomstig het tweede lid van artikel 61, maar wel een ministerieel terugwijzingsbesluit, overeenkomstig het eerste lid van datzelfde artikel; dat is het geval, zelfs al heeft de machtiging die door de ontworpen bepaling aan de Koning wordt verleend alleen betrekking op het geval dat besloten zou worden alleen een bevel om het grondgebied te verlaten uit te vaardigen. Zulks lijkt evenwel niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp te zijn, zodat de ontworpen bepaling eveneens in dat opzicht zou moeten worden herzien.

c. Alhoewel de twee bepalingen blijkbaar hetzelfde geval op het oog hebben, maakt het eerste lid van artikel 61 het mogelijk een ministerieel terugwijzingsbesluit uit te vaardigen ten aanzien van de student die zijn verblijf verlengt na afloop van zijn studie, terwijl het tweede lid van hetzelfde artikel, zowel in de huidige versie als in de ontworpen versie, het mogelijk maakt een bevel uit te vaardigen

om het grondgebied te verlaten ten aanzien van de student die na afloop van zijn studie zijn verblijf verlengt en die niet meer in het bezit is van een regelmatige verblijfsvergunning. Als de twee situaties, wat hun aard betreft, geen verschil vertonen, dan behoort ervoor te worden gezorgd dat de terminologie in de twee leden eenvormig is. In het andere geval, zou de memorie van toelichting de verschillende aard van de twee situaties moeten doen uitkomen.

3. Onderdeel 3° van het ontworpen tweede lid neemt blijkbaar in artikel 61 van de wet een nieuwe omstandigheid op, die te onderscheiden is van die welke wordt bedoeld in onderdeel 1° van hetzelfde lid, en die erin bestaat dat een einde kan worden gemaakt aan het verblijf van de student door middel van een bevel om het grondgebied te verlaten, in plaats van door een ministerieel besluit tot terugwijzing. Het valt evenwel niet in te zien in welk opzicht de twee situaties die onderscheidenlijk bedoeld worden in onderdeel 1° en 3°, van elkaar kunnen verschillen, doordat het zich laat aanzien dat de student die geen attest meer overlegt dat door een onderwijsinstelling is afgegeven overeenkomstig artikel 59 van de wet, op grond daarvan geacht moet worden zijn verblijf te verlengen na afloop van

zijn studie (1). Aangezien de onderdelen 1° en 3° zouden worden behouden, zou in de memorie van toelichting het onderscheid wat de aard van de twee situaties betreft, tot uiting moeten worden gebracht.

---

(1) Tijdens de parlementaire voorbereiding die geleid heeft tot de aanneming van artikel 5 van de wet van 28 juni 1984, dat artikel 61 van de wet van 15 december 1980 heeft vervangen, heeft de minister voor de Commissie voor de Justitie van de Kamer gepreciseerd dat "de verlenging van het verblijf na de studietijd" betrekking had op de situatie van de vreemdelingen die naar België zijn gekomen om te studeren en die er blijven ofschoon zij zich in geen enkele instelling meer hebben laten inschrijven ... terwijl "het academiejaar of het schooljaar is begonnen (wat in december kan worden beoordeeld, als de tijd van aarzeling voorbij is)" (Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/21, blz. 9 en 46) (Zie eveneens : Gedr. St. Senaat, zitting 1983-1984, nr. 660/2, blz. 52 : "In het eerste geval gaat het om een student die zijn studies beëindigt of stopzet en die geen regelmatige verblijfsvergunning meer bezit. Praktisch machtigt de verblijfsvergunning waarover de student beschikt, hem om in het land te verblijven tot 31 oktober of 31 december van het jaar, al naar het gaat om niet-universitair dan wel om universitair onderwijs. Deze termijn stelt hem in staat in voorkomend geval deel te nemen aan een tweede zitting en biedt hem de nodige tijd (3 maanden) om alle vormvereisten te vervullen die nodig zijn voor zijn nieuwe inschrijving of om de stukken op te halen die zijn studies bekronen, indien hij ze beëindigt").

4. Onderdeel 4° van het ontworpen tweede lid zal het de minister of diens gemachtigde mogelijk maken voortaan een bevel uit te vaardigen om het grondgebied te verlaten in een situatie (1) waarin tot op heden blijkbaar alleen een ministerieel besluit tot terugwijzing kon worden uitgevaardigd.

De passage uit de memorie van toelichting die de omstandigheden illustreert die voortaan aanleiding kunnen geven tot de toepassing van die bepaling zou moeten worden herzien, opdat enerzijds de verschillende, bij artikel 60 van de wet bepaalde wijzen waarop de student het bewijs kan leveren van de toereikende middelen van bestaan in aanmerking worden genomen, en anderzijds rekening wordt gehouden met de mogelijkheid waarover de student beschikt om zich met toepassing van hetzelfde artikel inkomsten te verschaffen door het wettig uitoefenen van een winstgevende werkzaamheid buiten de tijd die normaal aan de studie moet worden gewijd. Uit de huidige versie van de memorie van

---

(1) In zijn advies over het voorontwerp van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 15 december 1980, heeft de Raad van State erkend dat het vereiste over voldoende middelen van bestaan te beschikken gepast is tijdens de studie (permanente aard van de voorwaarde) (Gedr. St. Kamer, zitting 1974-1975, nr. 653/1, blz. 78).

toelichting kan onder meer worden opgemaakt dat een bevel om het grondgebied te verlaten zou kunnen worden uitgevaardigd wanneer de student niet de mogelijkheid heeft een nieuwe verbintenis tot tenlasteneming over te leggen en zulks niettegenstaande hij in staat zou zijn met andere middelen het bewijs te leveren dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt.

5. a. Volgens de memorie van toelichting wordt het ontworpen tweede lid, 5°, gewettigd door de omstandigheid dat op grond van de huidige wetsbepalingen geen verwijderingsmaatregel kan worden getroffen ten opzichte van de student of leden van diens gezin, wanneer de student na het overleggen van de stukken die aantonen dat hij zowel voor zichzelf als voor de leden van zijn gezin die hem vergezellen of zich bij hem zijn komen voegen, over voldoende middelen van bestaan beschikt om hun verblijf te dekken, vervolgens voor zichzelf of voor de leden van zijn gezin, een beroep doet op een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

De stellers van het ontwerp gaan dus uit van het

deels betwistbare (1) beginsel dat bij de huidige stand van

---

(1) Hoezeer men het er ook mee eens kan zijn dat de student die, na op de bij of krachtens de wet bepaalde wijze het bewijs geleverd te hebben dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt, louter en alleen ten eigen bate steun vraagt van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, zich bij de huidige stand van de wetgeving niet in de situatie bevindt waarin een einde kan worden gemaakt aan zijn verblijf door middel van een ministerieel besluit tot terugwijzing, toch ziet men niet goed in waarom een zelfde besluit niet zou kunnen worden uitgevaardigd ten aanzien van leden van zijn gezin die eveneens een beroep zouden doen op een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, terwijl :

- artikel 10bis, § 1, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 28 juni 1984, bepaaldelijk stelt dat de student, om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, het bewijs moet aanbrengen dat hij over voldoende middelen van bestaan en over voldoende huisvesting beschikt om het lid of de leden van zijn familie, die gevraagd hebben zich bij hem te voegen, te herbergen;
- en die voorwaarde - daarover mag geen twijfel bestaan - vervuld moet zijn zolang het verblijf van de betrokkenen duurt. Tijdens de parlementaire voorbereiding die voorafging aan de aanneming van de wet van 28 juni 1984, heeft de minister immers verklaard :

  - dat artikel 20 van de wet van 15 december 1980 het mogelijk maakt een ministerieel besluit tot terugwijzing uit te vaardigen ten aanzien van de leden van het gezin van de student indien de voorwaarden voor hun verblijf niet vervuld zijn (Gedr. St. Kamer, zitting 1983-1984, nr. 756/21, blz. 53);

    en

  - dat de afschaffing van de automatische gezinshereniging voor de familieleden van een student precies ertoe strekte de levensomstandigheden en het inkomen van de student na te gaan, alvorens in te stemmen met de gezinshereniging, om te voorkomen dat de betrokkenen ten laste van de gemeenschap vallen (ibid., blz. 43).

de wetgeving evenmin een ministerieel besluit tot terugwijzing zou kunnen worden uitgevaardigd.

Gesteld dat het wel zo is, zou niet mogen worden toegestaan dat met een louter bevel om het grondgebied te verlaten een einde wordt gemaakt aan een verblijf van meer dan drie maanden in omstandigheden waarin juist geen ministerieel besluit tot terugwijzing zou mogen worden uitgevaardigd, zoniet zou opnieuw worden geraakt aan de samenhang en de harmonie van de wet van 15 december 1980.

Derhalve zou een nieuwe specifieke oorzaak van terugwijzing, die overeenstemt met de bepaling onder 5° van het ontworpen tweede lid, moeten worden ingevoegd in het eerste lid van artikel 61 van de wet.

b. Volgens de memorie van toelichting :

- zou alleen een einde worden gemaakt aan het verblijf van de student die financiële steun geniet of genoten heeft van een openbaar centrum voor maatschapppelijk welzijn, indien de materiële situatie van die student "manifest en blijvend ontoereikend" is;

- evenzo zou geen einde worden gemaakt, hetzij aan het verblijf van de student zelf, hetzij aan het verblijf van de leden van zijn gezin, wanneer het beroep van deze gezinsleden op steun van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zou voortvloeien uit een "acuut gebrek aan financiële middelen" waarvoor "binnen korte termijn" een oplossing zou kunnen worden gevonden door de student of de betrokken leden van diens gezin.

Op te merken valt dat de strekking van de ontworpen bepaling veel ruimer is dan die welke de memorie van toelichting eraan geeft en die eerder de situaties op het oog lijkt te hebben waarin de student of leden van diens gezin zich op duurzame wijze in een bijstandsregeling settelen.

De ontworpen bepaling dient derhalve te worden herzien zodat ze die bedoeling van de stellers van het ontwerp beter tot uiting doet komen. Misschien zou de wet in dat opzicht moeten voorzien in een periode waarbinnen een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een tegemoetkoming kan verlenen, na afloop waarvan kan worden gedacht aan een maatregel van verwijdering van het grondgebied.

c. In zoverre de gezamenlijke toepassing van het nieuwe tweede lid, 5°, en het nieuwe derde lid het mogelijk zal maken, zoals de memorie van toelichting preciseert, alleen een maatregel tot verwijdering van het grondgebied te nemen ten aanzien van de leden van het gezin van de student die "met hem samenleven", zal de concrete toepassing van die nieuwe bepalingen betwistingen doen rijzen over de bestaanbaarheid ervan met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Derhalve zou de memorie van toelichting met dat bezwaar rekening moeten houden door verwijzing naar de criteria bepaald in punt 2 van die bepaling.

6. Volgens de memorie van toelichting zal het ontworpen derde lid het eveneens mogelijk maken een bevel uit te vaardigen om het grondgebied te verlaten ten aanzien van familieleden van een student die zelf met toepassing van het ontworpen tweede lid een zodanig bevel heeft gekregen. Bij die bepaling, die alleen de weergave is van de tweede zin van het huidige tweede lid van artikel 61, behoeft geen opmerking te worden gemaakt. De memorie van toelichting preciseert evenwel dat diezelfde bepaling het eveneens mogelijk zal maken een bevel om het grondgebied te verlaten alleen af te geven aan de familieleden van de student, zodra ze niet met de student samenleven en financiële steun van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn genieten. Op te merken valt dat de ontworpen bepaling dat geval niet op het oog heeft, aangezien ze, doordat ze uitdrukkelijk verwijst naar het voorgaande lid, alleen doelt op de leden van het gezin van de student die met hem samenleven. De bepaling zou dus in dat opzicht moeten worden aangevuld.

7. Het ontworpen tweede lid neemt de derde zin van het huidige tweede lid van artikel 61 van de wet niet meer over, waarin wordt gesteld dat het bevel om het grondgebied te verlaten moet vermelden dat dit lid is toegepast. Niettegenstaande de reden die wordt aangevoerd in de memorie van toelichting om die uitlating te rechtvaardigen, gegrond is, rijst de vraag of het, gelet op artikel 62 van de wet en op de algemene strekking van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, niet wenselijk zou zijn de verschillende bepalingen van de wet van 15 december 1980 die, alhoewel ze

uitdrukkelijke bepalingen bevatten betreffende de verplichting tot uitdrukkelijke motivering, evenwel geen ruimere strekking geven aan de voormelde teksten, in dezelfde zin te wijzigen. Anders rijst de vraag of het geraden is een bepaling van de wet van 15 december 1980 die betrekking heeft op die orde van gedachten in een welbepaald opzicht te wijzigen.

Artikel 10 (L. 24.594).

Artikel 63/3 van de wet.

Volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State wordt, door het instellen van een dringend beroep, het dossier in zijn geheel bij de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen aanhangig gemaakt, met als gevolg dat hij niet gebonden is door die grond van niet-ontvankelijkheid, bepaald bij artikel 52 van de wet van 15 december 1980, die in eerste aanleg is aangevoerd door de minister of diens gemachtigde, maar integendeel van de verschillende, in genoemd artikel opgesomde gronden, die gronden in aanmerking kan nemen die hij relevant acht, gelet op de omstandigheden van de casuspositie.

Daaruit volgt dat het niet geraden is in de ontworpen bepaling gronden van niet-ontvankelijkheid op te nemen die niet eigen zijn aan de procedure van dringend beroep bij de commissaris-generaal, maar die integendeel reeds bepaald zijn bij artikel 52 van de wet en dientengevolge door de

commissaris-generaal reeds kunnen worden aangevoerd bij de huidige stand van de wetgeving.

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de ontworpen bepaling bijgevolg moet worden herzien zodat ze als specifieke grond van niet-ontvankelijkheid die kan worden aangevoerd door de commissaris-generaal of een van diens adjuncten, alleen nog de omstandigheid vermeldt dat de asielzoeker zonder toestemming de plaats heeft verlaten waar hij met toepassing van artikel 74/6 van de wet vastgehouden werd.

Nog steeds om niet de indruk te wekken dat de ontworpen bepaling tot gevolg zou kunnen hebben dat het de commissaris-generaal verboden wordt op zijn niveau één van de gronden van niet-ontvankelijkheid aan te voeren waarin wordt voorzien in artikel 52 van de wet, wordt ook in overweging gegeven in de ontworpen paragraaf 2 het woord "ook" in te voegen tussen de woorden "beslissing" en "bevestigen".

Artikel 42 (L. 24.111).

Artikel 63/5 van de wet.

Men schrijve :

"Art. 42. Artikel 63/5, vijfde lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, wordt opgeheven".

Artikel 44 (L. 24.111).

Artikel 67 van de wet.

Bij het lid dat de tekst wil toevoegen aan artikel 67 van de wet zijn dezelfde opmerkingen te maken als die welke gemaakt zijn onder artikel 16 van voorontwerp L. 24.111, dat wil zeggen onder artikel 20, eerste lid, van de wet.

Artikel 45 (L. 24.111).

Artikel 68 van de wet.

De verwijzing in artikel 68, eerste lid, naar andere bepalingen van de wet dient in haar geheel te worden vervangen, zodat naar die bepalingen wordt verwezen in de volgorde van hun nummering.

Artikel 46 (L. 24.111).

Artikel 69 van de wet.

Om de hiernavolgende redenen waartegen de gemachtigden van de Regering geen bezwaar hebben geuit, wordt voorgesteld artikel 69 van de wet niet op te heffen maar het te vervangen door de volgende bepaling :

"Een beroep tot nietigverklaring, dat onder de regeling valt van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan worden ingesteld tegen een beslissing waarbij aanspraak op een bij deze wet bepaald recht geweigerd wordt.

De indiening van een verzoek tot herziening verhindert niet dat rechtstreeks een beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld tegen de beslissing waarvan de herziening wordt gevraagd.

In dat geval wordt het onderzoek van het beroep tot nietigverklaring opgeschort totdat de minister uitspraak heeft gedaan over de ontvankelijkheid van het verzoek".

De reden voor dat voorstel is de volgende :

Het eerste lid heeft tot doel de regel duidelijker te maken die reeds vermeld staat in artikel 63, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 en die bepaalt dat de Raad van State de gemeenrechtelijke rechter is inzake de toepassing van die wet, zelfs wanneer de betwisting betrekking heeft op een politiek recht, zoals het recht op verblijf of het recht op vestiging.

Die regel was reeds neergelegd in de huidige tekst van artikel 69, eerste lid, van de wet, dat evenwel tegelijk voorzag in de mogelijkheid voor de betrokkene om rechtstreeks een beroep tot nietigverklaring in te stellen, dat wil zeggen zonder het georganiseerde administratief beroep

te hebben uitgeput dat het beroep tot herziening aanvankelijk vormde.

Zo is bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 december 1980 duidelijk gepreciseerd dat ten einde de doelmatigheid te verzekeren van de bepalingen die in wel omlijnde gevallen een recht op verblijf of op vestiging verlenen, het ontwerp niet alleen formeel in het beroep voor de Raad van State van gemeen recht voorzag, maar ook uitdrukkelijk een beroep tot herziening mogelijk maakte en wel in de gevallen waarin de minister of zijn gemachtigde van oordeel was dat de vreemdeling al de bij de wet vereiste voorwaarden niet vervulde om het recht uit te oefenen waarop hij aanspraak maakte (Gedr. St. Kamer, zitting 1974-1975, nr. 653/1, blz. 5).

Het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 17 november 1994, in zake de gemeente Schaarbeek, heeft evenwel de Raad van State de bevoegdheid ontzegd om een geschil te beslechten over een subjectief recht bepaald bij de wet van 15 december 1980 (in casu de inschrijving in het bevolkingsregister van de vreemdeling die gemachtigd is tot vestiging in het Rijk, overeenkomstig artikel 17 van de wet), wat de voorgestelde bepaling, waarmee een verduidelijking wordt beoogd, wettigt.

Die bepaling preciseert dus dat het beroep tot nietigverklaring, bepaald bij artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, eveneens openstaat voor degene aan wie aanspraak op een bij de wet van 15 december 1980 bepaald recht geweigerd wordt, welk

recht per definitie een politiek recht is in de zin van artikel 145 van de Grondwet.

Dat beroep tot nietigverklaring wordt geregeld door het gemeen recht van het voornoemde artikel 14; dat betekent enerzijds dat, behoudens de bij het tweede lid van het voorgestelde artikel bepaalde uitzondering, dat beroep alleen kan worden uitgeoefend nadat de georganiseerde administratieve beroepen zijn uitgeput en anderzijds dat het administratief kort geding slechts toepassing zal kunnen vinden op de voorwaarden bepaald bij de artikelen 17 en 18 van de wetten op de Raad van State, die de beroepen die gericht zijn tegen de beslissingen van de administratieve rechtscolleges, zoals de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, buiten hun werkingssfeer houden.

Het tweede lid heeft tot doel de bedoelingen van de wetgever van 1980 beter te doen uitkomen; deze heeft namelijk aan de vreemdeling bij wie twijfel rees omtrent de vraag of hij ten aanzien van een maatregel die hem aanbelangde hetzij een verzoek tot herziening hetzij rechtstreeks een beroep tot nietigverklaring behoorde in te stellen, de mogelijkheid geboden om beide beroepen tegelijkertijd in te stellen, met dien verstande dat de procedure voor de Raad van State opgeschort wordt gedurende het onderzoek van het beroep tot herziening. Die situatie doet zich bij voorbeeld voor wanneer de handeling geschiedt in de vorm van een gewoon bevel om het grondgebied te verlaten, terwijl de belanghebbende beweert dat die handeling moet worden bestempeld als een weigering van verblijf, tegen welke beslissing een beroep tot herziening openstaat.

Momenteel voorziet de wet (artikel 63/2) in een ander georganiseerd administratief beroep, namelijk het dringend beroep bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen tegen de beslissing van de minister of diens gemachtigde waarbij een asielaanvraag "niet-ontvankelijk" wordt verklaard, overeenkomstig artikel 52. Doordat artikel 69, eerste lid, in algemene bewoordingen is gesteld, kan de kandidaat-vluchteling de Raad van State rechtstreeks adiëren ter zake van een beroep tegen de met toepassing van artikel 52 genomen beslissing zonder het dringend beroep bij de Commissaris-generaal in te stellen of beide beroepen tegelijkertijd in te stellen, terwijl geen enkele twijfel mag bestaan over de beslissingen waarop het dringend beroep van toepassing is en artikel 69, tweede lid, zelfs niet van toepassing is, doordat de procedure van het dringend beroep aanleiding geeft tot één enkele beslissing, in tegenstelling tot de procedure van de herziening, waarbij eerst de ontvankelijkheid wordt onderzocht en daarna de zaak zelf met medewerking van de commissie van advies voor vreemdelingen (artikel 66, tweede lid, van de wet).

Het tweede lid van het ontworpen artikel preciseert derhalve uitdrukkelijk dat alleen de indiening van een verzoek tot herziening niet verhindert dat rechtstreeks beroep bij de Raad van State wordt ingesteld tegen de beslissing waarvan de herziening wordt gevraagd.

Het derde lid van zijn kant heeft tot doel de tekst van het huidige artikel 69, tweede lid, van de wet in overeenstemming te brengen met artikel 66, tweede lid, doordat nader wordt bepaald dat de opschorting van het onderzoek van

het beroep tot nietigverklaring eindigt op de dag dat de minister uitspraak doet over de ontvankelijkheid van het verzoek tot herziening.

Wordt dat verzoek immers niet-ontvankelijk geacht, dan kan het beroep bij de Raad van State normaal worden behandeld. Wordt het daarentegen ontvankelijk verklaard, dan zal de beslissing over de gegrondheid van het verzoek tot herziening in de plaats komen van de aanvankelijke beslissing en is er geen reden voorhanden om de procedure bij de Raad van State nog langer op te schorten, aangezien het beroep tot nietigverklaring onmiddellijk doelloos kan worden verklaard.

Artikel 47 (L. 24.111).

Artikel 70 van de wet.

Voorgesteld wordt artikel 70 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 6 mei 1993 en gedeeltelijk nietigverklaard bij het arrest van het Arbitragehof nr. 61/94 van 14 juli 1994, te vervangen door de volgende bepaling :

"Art. 70. Wanneer bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring en, in voorkomend geval, een vordering tot schorsing van een beslissing waarin deze wet voorziet, is ingesteld, doet hij uitspraak overeenkomstig de bijzondere regels inzake termijn en rechtspleging die de Koning bepaalt bij een in de Ministerraad overlegd besluit.

Het arrest waarbij uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring is niet vatbaar voor verzet, derden-verzet of herziening".

De reden voor dat tekstvoorstel is de volgende :

De wijziging strekt ertoe ter zake van de berechting van geschillen waarbij vreemdelingen zijn betrokken, de mogelijkheid om bijzondere regels vast te stellen voor de behandeling van de beroepen tot nietigverklaring uit te breiden tot het administratief kort geding, als gevolg van arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 van het Arbitragehof.

Bovendien zou, in strijd met de huidige tekst van artikel 70, eerste lid, van de wet, die mogelijkheid niet meer mogen worden beperkt door te verwijzen naar artikel 69, dat wil thans zeggen alleen tot de beroepen tegen de bij de wet bepaalde maatregelen, maar zou ze moeten worden toegepast op de beroepen tegen alle beslissingen waarin zij voorziet, dat wil zeggen eveneens tegen de beslissingen van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

Wat, ten slotte, het arrest betreft waarbij uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring, voorziet het tweede lid in weglating van de beroepen bedoeld in artikel 30, tweede lid, van de wetten op de Raad van State. Op het arrest waarbij uitspraak wordt gedaan over de vordering inzake het administratief kort geding, zou artikel 17, § 2, tweede en derde lid, van dezelfde wetten van toepassing blijven.

Artikel 48 (L. 24.111).

Artikel 71 van de wet.

De opmerking die gemaakt is bij artikel 45, eerste lid, geldt eveneens voor het eerste lid van dit artikel.

Artikel 12 (L. 24.594).

Artikel 74/4 van de wet.

1. Volgens de memorie van toelichting heeft het ontworpen artikel 12 tot doel artikel 26, 1, a) van de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen in het interne recht om te zetten en wijzigt het dientengevolge artikel 74/4 van de wet van 15 december 1980, zodat de verplichtingen van de openbare of private vervoerders met betrekking tot de tenlasteneming en de repatriëring van passagiers niet alleen gelden voor het geval dat de bij artikel 2 van de wet vereiste stukken ontbreken - het enige geval waarin momenteel wordt voorzien door artikel 74/4 van de wet -, maar voortaan ook voor alle gevallen waarin overeenkomstig artikel 3 van de wet de toegang tot het Belgische grondgebied geweigerd wordt.

2. De gemachtigden van de Regering, aan wie nadere uitleg is gevraagd over de bestaanbaarheid van die verruiming van artikel 74/4 met de artikelen 3.35 en 3.36 van Bijlage IX bij het Verdrag van Chicago inzake de internatio-

nale burgerlijke luchtvaart, ondertekend op 7 december 1944, en met de artikelen 3.15 en 3.15.1 van de bijlage bij het Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationaal verkeer ter zee, opgemaakt te Londen op 9 april 1965, hebben aangevoerd dat artikel 74/4, zowel in zijn huidige als in zijn toekomstige versie, aan die vervoerders slechts een loutere materiële verplichting oplegt, en niet een sanctie - ook al is die van burgerlijke aard, met als gevolg dat het ontworpen artikel 12 niet in tegenspraak is met de voormelde bepalingen. Die verklaring is aannemelijk. Zie in dezen het advies dat de Raad van State heeft gegeven over de bepaling van de wijzigingswet van 14 juli 1987 (1), waarbij de artikelen 74/2 tot 74/4 zijn ingevoegd in de wet van 15 december 1980 (2).

Artikel 13 (L. 24.594).

Artikel 74/4bis van de wet.

1. In zoverre de ontworpen bepaling artikel 74/4bis wijzigt van de wet van 15 december 1980, dat is ingevoegd door artikel 2 van de wijzigingswet van 8 maart

---

(1) Belgisch Staatsblad van 18 juli 1987.

(2) Gedr. St. Kamer, zitting 1986-1987, nr. 689/1, blz. 29 en 30. Wat soortgelijke maatregelen betreft die zouden zijn genomen door de meeste Lid-Staten van de Europese Unie, kan dienstig worden verwezen naar de voorbeelden die de Minister van Justitie ter zake heeft verstrekt in de Commissie voor de Justitie van de Senaat tijdens de parlementaire voorbereiding van dezelfde wet (Gedr. St. Senaat, zitting 1986-1987, nr. 515/2, blz. 13).

1995 (1) en betrekking heeft op de administratieve geldboete die in bepaalde gevallen kan worden opgelegd aan bepaalde vervoerders, zijn daarbij dezelfde opmerkingen te maken als die welke de Raad van State reeds heeft gemaakt in zijn advies L. 23.873/2 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de voormelde wet van 8 maart 1995 (2). Wat de tweede opmerking betreft die betrekking heeft op de problematiek van de vluchtelingen die niet in het bezit zijn van de bij artikel 2 van de wet vereiste stukken, behoort er eveneens op te worden gewezen dat artikel 26, 1, a), van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, dat betrekking heeft op de sancties en verplichtingen, ten aanzien waarvan de Overeenkomstsluitende Staten zich ertoe verbinden ze in hun wetgeving op te nemen met betrekking tot de vervoerders, uitdrukkelijk verwijst naar de verplichtingen ingevolge het Verdrag van Genève.

2. De gemachtigden van de Regering aan wie gevraagd was het begrip "visum voor luchthaventransit" toe te lichten, waarvan sprake is in 1° van de ontworpen bepaling, hebben toegegeven dat in de wet van 15 december 1980 geen enkele specifieke bepaling met betrekking tot dat soort visum voorkomt en dat het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen daarentegen bepaalt dat het visum niet wordt

---

(1) Belgisch Staatsblad van 30 maart 1995.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1994-1995, nr. 1272/1, blz. 24 en volgende, inz. blz. 25 - punt III.

geëist van vreemdelingen die via de lucht door het land reizen en gedurende de landing op Belgisch grondgebied de luchthaven niet verlaten. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de wetsbepalingen ter zake moeten worden aangepast zodat het bestaan van dat soort visum bij de wet wordt geregeld.

3. Op de vraag door welke overheid en op welke wijze zal worden nagegaan of de betrokken vreemdelingen wel houder zijn van het vereiste visum voor luchthaventransit - die aangelegenheden moeten vanzelfsprekend eerst geregeld worden vooraleer administratieve geldboetes kunnen worden opgelegd aan vervoerders die passagiers zonder een zodanig visum binnen de luchthaven zouden hebben gebracht -, hebben de gemachtigden van de Regering geantwoord dat het zaak is van de overheid belast met de grenscontrole om de vereiste controles te verrichten binnen de luchthaven en, in voorkomend geval, de passende administratieve maatregelen te treffen ten opzichte van de vreemdelingen die het vereiste transitvisum niet bij zich hebben.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in de wet van 15 december 1980 hoegenaamd niet wordt gedacht aan die situatie, wat dan ook bepaalde moeilijkheden heeft doen

rijzen in de praktijk (1). De gemachtigden van de Regering hebben er derhalve mee ingestemd dat de wet en, in voorkomend geval, de uitvoeringsbesluiten ervan, moeten worden aangevuld.

Het is eveneens zaak van de stellers van het ontwerp te onderzoeken in hoeverre de bovenstaande opmerkingen toepassing vinden op onderdeel 2° van de ontworpen bepaling.

---

(1) De Raad van State, die onlangs uitspraak had te doen over de wettigheid van een terugdrijvingsmaatregel uitgevaardigd ten aanzien van een vreemdelinge die, doordat ze van de luchtvaartmaatschappij geen toestemming had gekregen om haar reis naar Canada voort te zetten, zich in de luchthaven bevond en nochtans geen poging ondernam het grondgebied van het Rijk binnen te komen, heeft aldus geoordeeld dat de terugdrijving onwettig was op grond van de volgende overwegingen (RvS, Fatuma Issa, nr. 54.237 van 3 juli 1995) :
"Ce refoulement était illégal, pour être ordonné en dehors des circonstances où il est permis, lesquelles requièrent notamment que l'intéressé tente de pénétrer dans le royaume, qu'à supposer qu'une autre qualification lui soit donnée, comme celle de "réembarquement" ... il s'agirait d'une mesure inconnue de la législation; qu'en vertu de l'article 12 de la Constitution, la liberté individuelle est garantie; qu'en application de l'article 191 de la Constitution, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi; que la zone de transit de l'aéroport fait partie intégrante du territoire belge, en dépit des spécificités que sa fonction commande; qu'aucune mesure de contrainte non prévue par la loi ne peut y être exercée à l'égard des ressortissants étrangers qui s'y trouvent".

Artikel 14 (L. 24.594).

Artikel 74/5 van de wet.

1. a. Door paragraaf 5 van artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980 te vervangen door onderdeel 1° van de ontworpen bepaling wordt de verlenging mogelijk, onder bepaalde voorwaarden en na de eerste periode van twee maanden, van het vasthouden in een welbepaalde, aan de grens gelegen plaats van een asielzoeker (1) die eerst gepoogd heeft het Rijk binnen te komen zonder te voldoen aan de in artikel 2 van de wet gestelde voorwaarden en aan de grens de status van vluchteling heeft aangevraagd, en ten aanzien van wie vervolgens, tijdens die eerste periode van twee maanden, een uitvoerbare beslissing tot weigering van binnenkomst is genomen.

Volgens de memorie van toelichting zijn uitvoerbaar :

- de beslissing tot weigering van binnenkomst, door de minister of diens gemachtigde genomen overeenkomstig artikel 52, § 1, van de wet van 15 december 1980, waartegen de asielzoeker binnen de toegemeten termijn geen dringend beroep met schorsende werking heeft ingesteld bij de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen;

---

(1) Daaromtrent om uitleg gevraagd, hebben de gemachtigden van de Regering bevestigd dat de mogelijkheid om de termijn van twee maanden te verlengen niet voorbedachtelijk toepasselijk verklaard is op de vreemdelingen bedoeld in artikel 74/5, § 1, 1°.

- de beslissing tot bevestiging van de weigering tot binnenkomst, overeenkomstig artikel 63/3 van de wet genomen door de commissaris-generaal of een van zijn adjuncten, naar aanleiding van het dringend beroep dat de asielzoeker heeft ingesteld tegen de eerste beslissing tot weigering van binnenkomst.

Zodanige beslissingen zijn immers evenzeer "uitvoerbaar" als iedere administratieve handeling waartegen geen administratief beroep met schorsende werking meer zou openstaan. In zijn voormelde arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 heeft het Arbitragehof er immers op gewezen (1) dat zowel het beroep tot nietigverklaring als de vordering tot schorsing de tenuitvoerlegging van de betwiste administratieve beslissing niet schorsen, die, overeenkomstig het zogenaamde beginsel van het "privilège du préalable" op zichzelf uitvoerbaar is, tenzij intussen een schorsing van de tenuitvoerlegging ervan is uitgesproken. Dat beginsel is

---

(1) Considerans B.5.9.7 : "Geen enkele tekst verbiedt de bevoegde overheid de negatieve beslissing van de Commissaris-generaal of diens adjunct uit te voeren wanneer hij de beslissing van de minister of diens gemachtigde bevestigt. Aangenomen kan worden dat, om elke onzekerheid hierover te vermijden, de wetgever de Commissaris-generaal heeft toegestaan zijn beslissing uitvoerbaar te verklaren, zelfs als voor de Raad van State een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing zouden zijn ingesteld. In dat geval zal alleen een beslissing tot schorsing die wordt genomen door de Raad van State, en die eventueel bij dringende noodzakelijkheid wordt genomen door een voorzitter, onder voorbehoud van de bevestiging door de kamer waarbij de zaak aanhangig is gemaakt en na de vaststelling van het ernstige karakter van de middelen en van het nadeel, de verwijdering van het grondgebied verhinderen".

natuurlijk van toepassing op een terugdrijvingsbeslissing, waarmee een van de beide, hierboven bedoelde beslissingen tot weigering van binnenkomst gepaard gaat.

De gemachtigden van de Regering hebben bovendien bevestigd dat het in dezen een beperkende opsomming geldt. De asielzoeker ten aanzien van wie nog geen enkele beslissing mocht zijn genomen of wiens dringend beroep nog niet is onderzocht na afloop van dat eerste tijdvak van twee maanden, zou derhalve geen verlenging kunnen krijgen overeenkomstig paragraaf 5, nieuw tweede lid, van artikel 74/5 van de wet. Gelet op de belangrijkheid ervan, zou in de memorie van toelichting duidelijker tot uiting moeten worden gebracht dat die opsomming beperkend is.

Volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State is de bevestigende beslissing van de commissaris-generaal of van diens adjunct een nieuwe beslissing die in de plaats komt van de aanvankelijke beslissing van de minister of diens gemachtigde. Om iedere betwisting ter zake uit de weg te gaan, behoort het ontworpen tweede lid eveneens zodanig te worden aangepast dat het zowel op een uitvoerbare beslissing tot weigering van binnenkomst als op een uitvoerbare bevestigende beslissing doelt.

b. Gelet op de werkingssfeer ratione materiae, zoals die hierboven zoëven in herinnering is gebracht, zal het ontworpen nieuwe tweede lid van paragraaf 5 tot gevolg hebben dat met de periode van verlengd vasthouden in een welbepaalde, aan de grens gelegen plaats een soortgelijke

doelstelling zal worden nagestreefd als die welke wordt beoogd in andere bepalingen van de wet van 15 december 1980, waardoor bepaalde categorieën van vreemdelingen hun vrijheid kan worden ontnomen, namelijk te voorkomen dat de betrokken vreemdelingen, als zij eenmaal het grondgebied hebben betreden, kunnen onderduiken, waardoor ze onvindbaar zouden worden en niet daadwerkelijk zouden kunnen worden verwijderd van het grondgebied na een uitvoerbare beslissing tot weigering van binnenkomst.

In die lezing is tegen de ontworpen bepaling niets in te brengen.

c. Aangezien de twee voorwaarden die vervuld moeten zijn wil dat vasthouden met opeenvolgende tijdvakken van twee maanden kunnen worden verlengd, volstrekt dezelfde zijn als die op grond waarvan overeenkomstig de artikelen 2, 3 en 4 van voorontwerp L. 24.594/2 eveneens een verlenging van het tijdvak van opsluiting van vreemdelingen die worden vastgehouden in afwachting van een effectieve verwijdering van het grondgebied, kan worden toegestaan, wordt verwezen naar de opmerkingen die reeds zijn gemaakt in dit advies met betrekking tot die bepalingen. De aandacht behoort evenwel te worden gevestigd op de volgende specifieke kenmerken van de ontworpen bepaling :

- aangezien een onderzoek zal moeten zijn verricht naar de ontvankelijkheid van de asielaanvraag binnen het eerste tijdvak van vasthouding van twee maanden en de nodige stappen met het oog op de verwijdering van de vreemdeling

eveneens zullen moeten zijn gedaan nadat de beslissing tot weigering van binnenkomst uitvoerbaar zal zijn geworden, maar vooraleer dat eerste tijdvak van opsluiting zal zijn verstreken, zal er in de meeste gevallen geen grond zijn om te vrezen voor een eventuele lijdelijkheid van het overheidsbestuur bij het zetten van die stappen;

- in tegenstelling met wat geschiedt voor de artikelen 2, 3 en 4 van het voorontwerp, zal er, voor wat de asielzoekers betreft die gedurende een verlengd tijdvak worden vastgehouden in een welbepaalde, aan de grens (of in het Rijk - het geval in artikel 74/6 van de wet en in het ontworpen artikel 15) gelegen plaats, geen argument voorhanden zijn dat zou kunnen worden aangevoerd door de raadkamers en dat nauw zou samenhangen met het algemene vereiste dat het aldus verlengde tijdvak van vasthouding "strikt noodzakelijk" moet zijn. Daaruit volgt dat de beoordeling van de tweede voorwaarde die in de ontworpen bepaling wordt gesteld, nog meer problemen zal doen rijzen dan reeds het geval is met de voormelde artikelen 2, 3 en 4.

2. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat het derde lid van de nieuwe paragraaf 5 (ontworpen 1°) en de nieuwe paragraaf 6 (ontworpen 2°) moeten worden herzien om iedere moeilijkheid inzake de interpretatie ervan uit de weg te gaan. In dat opzicht wordt in overweging gegeven die twee bepalingen op te nemen in een afzonderlijke paragraaf waarin de verschillende gevolgen worden beschreven die zich zouden kunnen voordoen wanneer

een asielzoeker die aanvankelijk is vastgehouden in een welbepaalde, aan de grens van het Rijk gelegen plaats, het grondgebied van het Rijk betreedt. Gelet op de memorie van toelichting, zou inzonderheid rekening moeten worden gehouden met de volgende situaties :

- die van de asielzoeker ten aanzien van wie na het verstrijken van het tijdvak van twee maanden geen enkele beslissing tot weigering van binnenkomst is genomen en die derhalve gemachtigd wordt het grondgebied van het Rijk te betreden en ten aanzien van wie alleen nog een beslissing tot weigering van verblijf kan worden uitgevaardigd;

- die van de asielzoeker ten aanzien van wie een beslissing tot weigering van binnenkomst is genomen en die vóór het verstrijken van de termijn van twee maanden, in voorkomend geval, verlengd, de plaats verlaat zonder toestemming;

- die van de asielzoeker ten aanzien van wie een beslissing tot weigering van binnenkomst is genomen en die de plaats verlaat bij het verstrijken van de termijn van twee maanden, in voorkomend geval, verlengd.

In die laatste twee gevallen, waarop het ontworpen 2° thans slaat, zou de beslissing tot weigering van binnenkomst van rechtswege worden omgezet in een beslissing tot weigering van verblijf, die zou moeten worden aangevuld met een bevel om het grondgebied te verlaten, waardoor de betrokkene zich uiteindelijk alleen op het grondgebied van het Rijk zou mogen bevinden om het bevel in kwestie binnen de gestelde termijn vrijwillig uit te voeren. De be-

vestigende beslissing van de commissaris-generaal of van diens adjunct zou dus een beslissing zijn die de weigering van verblijf bevestigt.

Het zou geraden zijn dat de stellers van het ontwerp eveneens onderzoeken of het wenselijk is rekening te houden met de volgende twee situaties :

- die van de vreemdeling ten aanzien van wie een beslissing tot terugdrijving is uitgevaardigd en van wie de periode van vasthouding verstrijkt;

- die van de vreemdeling ten aanzien van wie een beslissing tot terugdrijving is uitgevaardigd en die de plaats zonder toestemming verlaat.

Artikel 15 (L. 24.594).

Artikel 74/6, § 4, van de wet.

1. De ontworpen bepaling heeft dezelfde strekking als artikel 14, 1°, van voorontwerp L. 24.594, maar in dit geval met betrekking tot de asielzoekers die vastgehouden worden in een welbepaalde, op het grondgebied van het Rijk gelegen plaats en ten aanzien van wie tijdens dat eerste tijdvak van opsluiting van twee maanden een uitvoerbare beslissing tot weigering van verblijf is genomen. Er behoort dan ook te worden verwezen naar de opmerkingen die zijn gemaakt in verband met die bepaling.

2. Zoals het geval is geweest met het ontworpen artikel 14, 1°, zou in de memorie van toelichting een exhaustieve beschrijving moeten worden gegeven van de omstandigheden waarin een (bevestigende) beslissing tot weigering van verblijf uitvoerbaar is.

Artikel 51 (L. 24.111).

Artikel 74/7 van de wet.

Om de doelstellingen die in de memorie van toelichting te kennen worden gegeven geheel en al te verwezenlijken en, inzonderheid, om de bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt toepasselijk te verklaren op het nieuwe geval van bestuurlijke aanhouding, zou de Regering in die laatste wet een bepaling moeten invoegen die verwijst naar artikel 74/7 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Artikel 16 (L. 24.594).

Artikel 77, eerste lid, van de wet.

In tegenstelling tot de memorie van toelichting, handelt het artikel niet over de strafbare feiten in zoverre ze gepleegd zijn "vanuit België". Uit de toelichtingen van de gemachtigden van de Regering blijkt dat de woorden

"vanuit België" verkeerd zijn en in de memorie van toelichting achterwege moeten blijven.

Artikel 17 (L. 24.594).

Artikel 41, § 3, van de wet.

De opheffing van artikel 41, § 3, van de wijzigingswet van 6 mei 1993 zal tot gevolg hebben dat de artikelen 1, 4 en 5 van dezelfde wet, die het in de artikelen 7, derde lid, 25, vierde lid, en 29 van de wet bepaalde tijdvak van opsluiting op twee maanden hebben gebracht, blijvende gelding zullen hebben, terwijl het voormelde artikel 41, § 3, als gevolg van een bij de commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Senaat ingediend amendement (1), ingevoegd was opdat het Parlement, na afloop van een tijdvak van vijf jaar, zou kunnen oordelen over de noodzaak om de uitwerking van de voormelde bepalingen te verlengen.

Op te merken valt dat de ontworpen bepaling, gezien in samenhang met artikel 18, § 2, van voorontwerp L. 24.594, niet meer voorschrijft dat de situatie door de wetgever ambtshalve opnieuw zal worden onderzocht, maar het de uitvoerende macht gewoonweg mogelijk zal maken na twee jaar te onderzoeken of het noodzakelijk is nog langer te voorzien in de mogelijkheid om die opsluiting te verlengen met opeenvolgende tijdvakken van twee maanden, maar niet in de

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 555-2, blz. 95.

handhaving van het eerste tijdvak van opsluiting op twee maanden, welke situatie voortaan als vaststaand kan worden beschouwd.

Weliswaar gaat het in dezen om een opportuniteitskwestie en is het derhalve zaak van de wetgever zich daarover uit te spreken; toch geldt onverminderd dat in de memorie van toelichting de aandacht gevestigd zou moeten worden op die aangelegenheid, opdat de wetgever met volle kennis van zaken een beslissing zou kunnen nemen.

Artikel 54 (L. 24.111).

Zelfstandige bepaling.

1. Het is de Raad van State niet duidelijk dat de maatregel waarin wordt voorzien door de tweede en derde volzin van paragraaf 3, 3°, een overgangsmaatregel is.

In feite gaat het om een maatregel die de geldende regeling zou terzijde schuiven door een regeling ervoor in de plaats te stellen die evenmin die is van het voorontwerp.

Bovendien werkt de overgangsregeling discriminerend, doordat de vreemdelingen die de status van vluchteling zullen hebben aangevraagd vóór de datum van inwerkingtreding van de wijzigingswet, geenszins vat zullen hebben op het bepalen van de taal van de procedure, terwijl zulks niet het geval was in de vroegere regeling en zulks evenmin het geval zal zijn in de nieuwe regeling.

2. Wat onderdeel 4° betreft, is het niet duidelijk hoe de wetgever de toepassing van de bepalingen van de Overeenkomst van Schengen die rechtstreekse werking hebben, in rechte zou kunnen uitstellen tot de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin.

Artikel 19 (L. 24.594).

Deze machtigingsbepaling behoort uitdrukkelijk te worden gehouden buiten de aan de Koning opgedragen bevoegdheid om de inwerkingtreding van de wet vast te stellen (1).

De bepaling moet derhalve als volgt worden geredigeerd :

"Met uitzondering van dit artikel, treedt deze wet in werking op de door de Koning vast te stellen dag en uiterlijk op de eerste dag van de zevende maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 54, § 1, van voorontwerp L. 24.111.

---

(1) Ch. LAMBOTTE, Technique législative et codification, Story-Scientia, Brussel, 1988, blz. 83.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van de beide ontwerpen is voor verbetering vatbaar, aangezien zij een aantal uitdrukkingen bevatten die niet correct zijn, zoals bijvoorbeeld "stappen nemen" (art. 2 ontwerp L. 24.594/2); "De verplichting van het hebben van" (art. 6 van hetzelfde ontwerp); "Wordt gestraft ..." (art. 16 van hetzelfde ontwerp); "Wordt toegelaten het Rijk binnen te komen ..." (het ontworpen artikel 2 in artikel 4 van ontwerp L. 24.111/2); "gezondheidszorgen" (het ontworpen artikel 3bis in artikel 6 van hetzelfde ontwerp); "bedoeld bij" (het ontworpen artikel 44bis in artikel 23 van hetzelfde ontwerp); "in functie van" (artikel 54, § 3, 3°, van hetzelfde ontwerp). Bovendien wordt in verscheidene bepalingen nodeloos de lijdende vorm van het werkwoord gebruikt. Bij wijze van voorbeeld worden in dit advies een aantal tekstvoorstellen gedaan. De Nederlandse tekst van de ontwerpen zou zorgvuldig herzien moeten worden.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :		De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :
Messieurs de Heren	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
	W. DEROOVER, R. ANDERSEN, J. DE BRABANDERE,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	Y. BOUCQUEY, D. VERBIEST, C. WETTINCK, Y. KREINS, M. VAN DAMME, D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	G. SCHRANS, J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, F. DELPEREE, P. GOTHOT, E. WYMEERSCH, J. van COMPERNOLLE, A. ALEN,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	Y. MERCHIERS,	
Monsieur de Heer	J.-M. FAVRESSE,	
Mesdames Mevrouwen	F. LIEVENS, J. GIELISSEN,	greffiers, griffiers.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre.

Les rapports ont été présentés par M. J. REGNIER, premier auditeur, et MM. M. QUINTIN, B. JADOT, B. SEUTIN et J. JAUMOTTE, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. CLEMENT, M. BAUWENS et X. DELGRANGE, référendaires adjoints.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter.

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur, en de HH. M. QUINTIN, B. JADOT, B. SEUTIN en J. JAUMOTTE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. CLEMENT, M. BAUWENS en X. DELGRANGE, adjunct-referendarissen.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.

La chambre était composée de :

Messieurs P. TAPIE, premier président,
de Heren eerste voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. HANSE, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre.

Les rapports ont été présentés par MM. J. JAUMOTTE et J.-L. PAQUET, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, kamervoozitter.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. JAUMOTTE en J.-L. PAQUET, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. P. TAPIE.