ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 14 août 1992, d'une demande 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", et en ayant délibéré en ses séances des 30 septembre, 7 octobre et 14 octobre 1992, a donné le 14 octobre 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 augustus door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 30 september, 7 oktober en 14 oktober 1992, en heeft op 14 oktober 1992 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'un des objets essentiels du projet est de modifier le régime des recours ouverts aux personnes se réclamant de la qualité de réfugiés, contre les décisions les concernant qui sont prises en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

En vertu du projet (1), les décisions prises en application de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 peuvent donner lieu à un recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (2). Ce recours a un effet suspensif. La décision prise, sur recours, par le commissaire général ou l'un de ses adjoints, est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, diverses décisions prises à l'égard de personnes se réclamant de la qualité de réfugiés ne peuvent faire l'objet que d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des décisions prises en application de l'article 50, alinéa 3, ou de l'article 52bis en projet.

Les décisions prises par le commissaire général sur la base de l'article 57/6 de la loi du 15 décembre 1980

---

(1) Voir les articles 63/2 et suivants en projet.

(2) L'étranger destinataire de l'une de ces décisions peut toujours - mais cette possibilité est assez théori- que - introduire directement un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (article 69, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980).

sont, quant à elles, susceptibles de recours auprès d'une juridiction administrative particulière, la Commission permanente de recours des réfugiés (1). Le projet confère un effet suspensif à ce recours (2). En vertu de l'article 57/23 de la loi, les décisions de la commission ne sont susceptibles que du recours ouvert par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contre les décisions de juridictions administratives (3).

2. Outre ces modifications, diverses dispositions du texte en projet tendent à empêcher le réfugié ou le candidat réfugié de demander soit au juge judiciaire, soit au juge administratif la suspension de l'exécution de l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat.

D'une part, il est prévu à l'article 63, alinéa 2, en projet, que les décisions administratives prises en application du titre II, chapitre II, ou du titre III, chapitre Ier bis, de la loi du 15 décembre 1980 - c'est-à-dire celles qui concernent spécifiquement les réfugiés - "ne sont pas susceptibles d'une demande en référé sur la base de l'article 584 du Code judiciaire" (4).

---

(1) Article 57/11 de la loi.

(2) Voir la deuxième modification que le projet apporte à l'article 57/11 de la loi.

(3) Les auteurs de cette disposition, insérée dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 14 juillet 1987, ont ainsi entendu exclure la possibilité d'agir en référé sur la base de l'article 584 du Code judiciaire (Doc. Chambre, 689-1, 1986-1987, p. 14).

(4) Le texte actuel de l'article 63, alinéa 2, de la loi est déjà, pratiquement, en ce sens.

D’autre part, le projet écarte la possibilité, résultant normalement de l’article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, de demander à cette juridiction la suspension de l’exécution :

1° des décisions prises en application de l’article 50, alinéa 3, en projet (1);

2° des décisions par lesquelles le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou un de ses adjoints rejette un recours urgent dirigé contre une décision prise sur la base de l’article 52 de la loi du 15 décembre 1980, et des mesures d’éloignement qui en découlent, à tout le moins si ces décisions sont "exécutoires nonobstant tout appel" (2).

Par ailleurs, le texte en projet dispose expressément que le Conseil d’Etat n’est pas compétent pour ordonner la suspension des décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés (3).

3. L’impossibilité résultant du texte en projet de demander, par voie juridictionnelle, la suspension provi-

---

(1) Article 50, alinéa 4, en projet.

(2) Article 69bis, alinéa 2, et article 70, alinéa 2, en projet.

(3) Article 70, alinéa 2, en projet. A vrai dire, le Conseil d’Etat ne dispose pas, actuellement, d’une telle compétence, l’article 17 de ses lois coordonnées ne prévoyant la suspension de l’exécution que des actes et règlements des autorités administratives et non des décisions contentieuses administratives.

soire de l'exécution de décisions administratives attaquées devant le Conseil d'Etat, s'expose à d'importantes objections.

On rappellera que, dans son avis sur le projet devenu la loi du 19 juillet 1991 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue d'introduire un référé administratif et portant création d'un emploi de greffier-informaticien, l'assemblée générale de la section de législation avait cité la recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 13 septembre 1989 (1) invitant les Etats membres à s'inspirer dans leur droit et dans leur pratique du principe que

> "Quand un acte administratif est contesté devant une autorité juridictionnelle et que celle-ci ne s'est pas encore prononcée, le requérant a la possibilité de demander à la même autorité juridictionnelle ou à une autre autorité juridictionnelle compétente de décider des mesures de protection provisoire contre l'acte administratif".

Force est en outre de constater que l'organisation d'un système excluant la possibilité de demander la suspension de l'exécution de décisions prises à l'égard de personnes se réclamant de la qualité de réfugié, heurte gravement le principe de l'effectivité des recours.

3.1. Dans un avis donné sur un projet de loi "apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des

---

(1) Doc. Sénat, 1300-1, (1990-1991), pp. 36-37.

étrangers" (1), la section de législation a souligné les objections auxquelles se heurte l'institution d'un système ne garantissant à une personne d'autre recours contre une décision administrative que le recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (2) :

> "1. Suivant l'article 63, alinéa 2, en projet, les décisions prises en application de l'article 52bis en projet ne sont pas susceptibles d'une demande en référé sur la base de l'article 584 du Code judiciaire.
>
> Il n'est pas davantage prévu que ces décisions peuvent donner lieu à une demande urgente de réexamen visée à l'article 63/2 en projet ni, par suite, au recours judiciaire prévu à l'article 70bis en projet.
>
> Le seul recours ouvert à l'intéressé est le recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (article 70 de la loi).
>
> Compte tenu de la gravité des décisions prises en application de l'article 52bis en projet pour le

---

(1) Le contenu de ce projet, qui, comme tel, ne fut pas déposé, a été repris dans une proposition de loi devenue la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

(2) Doc. Sénat., 1076-2, 1990-1991, p. 208. Les auteurs du projet soumis à la section de législation envisageaient l'insertion, dans la loi du 15 décembre 1980, d'un article 52bis, qui était rédigé comme suit :

> "Article 52bis. L'étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé, à la frontière ou dans le Royaume, à être reconnu comme tel et qui se soustrait volontairement à la procédure en cours ou qui ne donne pas suite, sans motif valable, à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi, perd le bénéfice de sa déclaration de réfugié et est soumis aux dispositions générales de la loi".
>
> Finalement, cette disposition ne fut pas reprise dans la loi du 18 juillet 1991.

candidat réfugié - les dispositions générales du titre Ier de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers lui deviennent applicables en lieu et place des dispositions complémentaires et dérogatoires relatives aux réfugiés qui font l'objet du chapitre 2 du titre II de la loi - et du caractère exécutoire d'office du refoulement ou de l'ordre de quitter le territoire pris à son encontre en application des articles 3 ou 7 de la loi, selon le cas, le recours pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'Etat, sans sursis à exécution à l'acte attaqué, ne peut être considéré comme un recours effectif et utile. L'instauration au profit de l'intéressé d'un recours se recommande d'autant plus qu'en l'espèce des contestations sérieuses peuvent surgir quant au point de savoir si le candidat réfugié s'est ou non volontairement soustrait à la procédure en cours ou encore s'il pouvait ou non se prévaloir d'un motif valable pour ne pas donner suite à une demande de renseignements ou à une convocation. Le projet devrait être revu en conséquence".

3.2. Le droit à un recours effectif en cas d'atteinte aux droits fondamentaux constitue une exigence essentielle de l'Etat de droit (1).

L'article 16, 1°, de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés consacre l'obligation d'assurer à tout réfugié "libre et facile accès devant les tribunaux" et implique nécessairement l'obligation de garantir des voies de recours effectives. Le droit de demander la suspension de l'exécution d'une décision administrative frappée de recours en attendant que la juridiction saisie statue au fond, fait assurément partie des éléments garantissant l'effectivité de ce recours, dès lors que l'exécution de la décision attaquée - telle une

(1) J. VELU, Droit public, t. Ier, Bruylant, 1986, n° 68.

mesure d'éloignement du territoire - risque de produire des effets irréversibles et d'empêcher, en pratique, l'intéressé de plaider utilement sa cause.

Le principe d'effectivité est, en outre, expressément consacré par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, spécialement à l'article 13 en cas de violation de l'un des droits et libertés reconnus dans la Convention (1). On observera que, si la Convention ne régit pas, comme telle, la matière du droit d'asile et de l'expulsion des étrangers, notamment des réfugiés, l'on peut déduire de plusieurs de ses dispositions, l'interdiction, dans des circonstances déterminées, de refouler ou d'expulser des personnes se réclamant de la qualité de réfugiés (2) : ainsi va-t-il spécialement de l'article 3, qui interdit la torture ainsi que toute peine ou traitement inhumain ou dégradant (3) et de l'article 8, qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale.

---

(1) Voir aussi l'article 2, 3°, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(2) Voir R. ERGEC, "Le Conseil de l'Europe et des réfugiés", in La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile, Bruylant et éd. de l'Université de Bruxelles, 1190, pp. 121 et suiv.

(3) La décision d'un Etat contractant d'expulser un étranger peut soulever un problème au regard de l'article 3 de la Convention lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers un Etat déterminé, y courra un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Cruz Varas et autres, 20 mars 1991, R.T.D.H., 1992, p. 365).

3.3. En ce qu'il prive les personnes se réclamant de la qualité de réfugiés de toute possibilité d'obtenir la suspension de l'exécution de décisions dont elles demandent l'annulation au Conseil d'Etat, le projet ici examiné appelle ainsi des objections fondamentales.

Certes l'effectivité du système des recours ouverts aux réfugiés semble bien assurée dans le cas des recours concernant les décisions relatives à la reconnaissance, à la confirmation et au retrait de la qualité de réfugié. En effet, contre les décisions en la matière du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, est ouvert, avant toute saisine du Conseil d'Etat, un recours dont l'effectivité est certaine, puisqu'il s'agit d'un recours à effet suspensif auprès d'une instance, la Commission permanente de recours des réfugiés, qui constitue une autorité juridictionnelle.

En revanche, dans l'état actuel du projet, l'on ne peut suivre les auteurs de l'exposé des motifs lorsqu'ils justifient l'impossibilité, pour un candidat réfugié qui introduit un recours au Conseil d'Etat, de demander la suspension de l'exécution des actes administratifs dont il poursuit l'annulation, par l'idée selon laquelle l'intéressé "dispose toujours d'une voie de recours adéquate ayant des effets suspensifs auprès d'une instance indépendante", en l'espèce le recours urgent devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. S'il est vrai que celui-ci voit son indépendance légalement garantie (1), il n'est toutefois, dans l'état actuel de la loi, ni une autorité juridic-

(1) Voir l'article 57/2 de la loi du 15 décembre 1980.

tionnelle (1), ni une instance offrant des garanties de procédure minimales (2), dès lors notamment qu'il n'est pas tenu de respecter les droits de la défense et que le délai du recours urgent à introduire auprès de lui est singulièrement bref (3).

L'on ne peut affirmer, dans ces conditions, que le recours au Commissaire général remplit la condition d'effectivité qui permettrait aux auteurs du projet de justifier l'impossibilité pour un candidat réfugié qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, de demander la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

En tout état de cause, il échet d'observer que le projet exclut toute possibilité de demander la suspension des décisions prises en application de l'article 50, alinéa 3. Aucun recours suspensif quelconque n'est autorisé contre de telles décisions qui ne peuvent être entreprises que par la voie d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

4. Il appartiendra, dès lors, aux auteurs du projet de modifier celui-ci en vue de tenir compte des observations qui précèdent.

---

(1) Sur les critères du "tribunal" au sens de l'article 6,1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, voir J. VELU et R. ERGEC, op. cit., n°s 533 et suiv.

(2) Sur l'"instance nationale" visée par l'article 13 de la Convention citée, voir J. VELU et R. ERGEC, op. cit., n° 126.

(3) Voir l'article 63/2, § 2, en projet.

Le Conseil d'Etat croit, néanmoins, important de faire remarquer que le principe de l'effectivité du recours - qui s'impose, en la matière, en vertu des textes et des principes ci-dessus rappelés - n'implique pas nécessairement que toute décision administrative prise à l'encontre d'un réfugié ou d'un candidat réfugié soit nécessairement susceptible de faire l'objet d'un recours suspensif devant le Conseil d'Etat. Il faut mais il suffit, pour que ce principe soit sauvegardé, qu'un recours suspensif puisse utilement être introduit devant une autorité répondant à toutes les conditions d'une juridiction indépendante, offrant les garanties de procédure requises.

Il a, ainsi, été relevé ci-dessus (supra 3.3.) que l'instauration d'un recours suspensif contre les décisions relatives à la reconnaissance, à la confirmation et au retrait de la qualité de réfugié, devant la Commission permanente de recours des réfugiés - qui est une autorité juridictionnelle créée en vertu de l'article 93 de la Constitution - répond adéquatement aux exigences du principe d'effectivité du recours.

Il est, dès lors, suggéré que le "recours urgent" organisé par le projet devant le Commissaire général aux réfugiés contre les décisions prises en application de la loi du 15 décembre 1980 (article 63/2 et suivants en projet) puisse également apparaître comme un recours suspensif, susceptible d'être utilement introduit devant une autorité juridictionnelle. Ceci impliquerait cependant que les textes en projet soient revus et adaptés pour conférer au Commissaire général aux réfugiés la qualité d'autorité juridictionnelle, c'est-à-dire pour lui conférer toutes les caractéristiques d'une juridiction indépendante, susceptible

d'être saisie dans un délai raisonnable et fonctionnant dans le respect des règles de procédure consacrant, spécialement, les droits de la défense. Dans cette hypothèse, les décisions juridictionnelles du Commissaire général pourraient faire l'objet d'un recours (non suspensif) devant le Conseil d'Etat, statuant comme juge de cassation.

Il est, par ailleurs, suggéré que les décisions prises en application de l'article 50, alinéa 3, en projet puissent, de la même manière, faire l'objet d'un recours suspensif devant le Commissaire général devenant autorité juridictionnelle. Le recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions juridictionnelles du Commissaire général se transformerait, comme ci-dessus, en un recours de cassation non suspensif.

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier s'il n'est pas opportun d'appliquer une procédure analogue dans l'hypothèse visée à l'article 52bis en projet.

Les suggestions ainsi formulées permettraient, sans bouleversement fondamental du projet, de sauvegarder le respect du principe d'effectivité du recours tout en conservant au Commissaire général - sous le bénéfice d'une qualité juridictionnelle qui lui serait reconnue - la fonction d'organe de recours urgent que les auteurs du projet ont entendu lui conférer.

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

1. L'usage est de rappeler dans les phrases liminaires les modifications antérieures.

L’article 13 a été modifié par l’arrêté royal du 13 juillet 1992 qui adapte la terminologie de la loi à la nouvelle répartition des compétences.

Il faut dès lors ajouter les mots "modifié par l’arrêté royal du 13 juillet 1992", après la mention de l’intitulé de la loi.

La même remarque vaut pour les articles 5, 7, 8, 10, 11, 13, 17, 21, 22, 23, 25 et 26 du projet.

2. La disposition en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Le Ministre qui a l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, peut donner l’ordre de quitter le territoire à l’étranger qui prolonge son séjour au-delà de la durée limitée pour laquelle il avait été autorisé à séjourner en Belgique et n’est plus en possession d’un titre de séjour régulier. Il peut prendre la même mesure à l’égard des membres de sa famille qui ont été admis à séjourner dans le Royaume en vertu de l’article 10, alinéa 1er, 4°. L’ordre de quitter le territoire indique qu’il a été fait application du présent article".

Article 3.

Dans l’alinéa 1er de l’article 31, les mots "tous projets et propositions de lois et de décrets" devraient être remplacés par les mots "tous projets et propositions de lois, de décrets ou d’ordonnances".

Dans les alinéas 1er et 3, les mots "Conseils culturels" devraient être remplacés par les mots "Conseils de Communautés ou de Régions ou de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune".

En outre, l'alinéa 2 de l'article 31 devrait également être adapté aux dispositions de réformes institutionnelles.

Article 4.

1. Il convient d'observer que, parallèlement à l'article 4 du présent projet, qui tend à modifier partiellement l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980, la section de législation est saisie d'un projet d'arrêté royal tendant à remplacer totalement l'article 40, en des termes sensiblement différents (L. 21.816/2). Ce projet d'arrêté, pris en exécution de l'article 47 de la loi, a pour objet d'assurer la transposition de deux directives communautaires, la directive du Conseil 90/364/C.E.E. du 28 juin 1990 relative au droit de séjour et la directive du Conseil 90/365/C.E.E. du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, dont la mise en oeuvre en droit interne requiert l'adoption de dispositions produisant leurs effets au plus tard le 30 juin 1992.

Il va de soi que le législateur ne peut modifier l'article 40 de la loi sans tenir compte de l'obligation d'assurer la transposition des directives citées.

2. Il existe une contradiction dans le commentaire de l'article 4.

La contradiction consiste en ce que, suivant le commentaire, il n'est pas question de "cohabiter" mais de "s'installer avec", alors que le but poursuivi - qui est d'éviter les mariages blancs - ne peut être atteint que par l'obligation de cohabiter.

Il est vrai que plusieurs des dispositions de droit communautaire qui consacrent le droit de séjour des membres de la famille d'un ressortissant d'un Etat membre évoquent le "droit de s'installer" avec celui-ci (1). Il convient toutefois de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, le droit de séjour des membres de la famille des ressortissants d'un Etat membre visés par de telles dispositions n'est pas assorti d'une exigence de cohabitation (2). En réalité, ce que

---

(1) Voir ainsi l'article 10, § 1er, du règlement (C.E.E.) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté; l'article 1er, 2°, de la directive du Conseil 90/364/C.E.E.; l'article 1er, 2°, de la directive du Conseil 90/365/C.E.E.

(2) 13 février 1985, 267/83, Diatta, Rec., p. 567; voir aussi 18 mai 1989, 249/86, Commission c/Allemagne, Rec., p. 1263.

consacre le droit communautaire, c'est le droit, pour les membres de la famille, de s'installer sur le territoire d'un Etat membre au même titre que le bénéficiaire du droit de séjour (1).

Article 5.

1. A l'alinéa 1er, deuxième phrase, en projet, de l'article 50, mieux vaut écrire : "Le Roi désigne les autorités ...".

2. La modification apportée à l'alinéa 1er de l'article 50 de la loi implique une modification du début de l'alinéa 2 du même article : il conviendra de remplacer les mots "L'autorité de police ou l'administration" par les mots "L'autorité".

3. L'alinéa 3 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, peut décider de ne pas prendre la déclaration en considération lorsque l'étranger a déjà fait auparavant la même déclaration auprès d'une autorité visée à l'alinéa 1er et qu'il ne fournit pas de

(1) Voir G. DRUESNE, Droit matériel et politique de la Communauté européenne, 2e édit., P.U.F., 1991, n° 98.

nouveaux éléments de nature à établir qu'il existe, en ce qui le concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de l'article 1er, A (2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Les nouveaux éléments doivent avoir trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure lors de laquelle l'étranger aurait pu les fournir".

4. En ce qui concerne l'alinéa 4 en projet, il y a lieu de se reporter à l'observation générale formulée ci-avant.

Article 6.

Conformément à l'usage, il convient d'écrire en français "article 51, alinéa 1er" et "article 50, alinéa 1er".

Le texte néerlandais du membre de phrase, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 7.

Selon les explications des délégués du Ministre, les auteurs du projet n'ont pas l'intention de prévoir, à l'exclusion de tout autre moyen, le recours au télécopieur,

lorsque l'étranger a élu domicile chez son conseil. Cette intention doit être reflétée dans le texte du projet.

La même observation vaut pour les articles 13, 17 et 23.

Article 8.

Le paragraphe 1er, 8°, en projet, serait mieux rédigé comme suit :

"8° si la demande est manifestement non fondée, parce que l'étranger ne fournit pas d'élément de nature a établir qu'il existe, en ce qui le concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de l'article 1er, A (2), de la Convention internationale précitée".

Article 9.

Concernant l'objet de l'avis du commissaire général, le texte précise que celui-ci est consulté sur la déclaration de l'intéressé qu'il est réfugié ou sur sa demande d'être reconnu comme tel", c'est-à-dire sur le bien-fondé de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. L'exposé des motifs confère un objet plus large à l'avis du commissaire général :

> "L'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est préalablement demandé. Cet avis ne concernera que la conformité de la décision que propose de prendre le Ministre, à la Convention relative au Statut des réfugiés et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans son avis, le Commissaire général indiquera notamment si la reconduite de l'étranger en question à un pays déterminé est une violation ou non de la Convention de Genève. Le Commissaire général ne statuera pas sur la question de savoir s'il existe effectivement un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale. En effet, cette dernière décision est une décision purement politique et doit dès lors relever de la compétence exclusive du Ministre responsable".

Les auteurs du projet doivent préciser dans le texte même du projet sur quoi doit porter l'avis du commissaire général.

Sous cette réserve et de l'accord des délégués du Ministre, il est proposé de rédiger le début de la disposition en projet comme suit :

"Si un étranger qui demande ou a demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale, le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences peut, selon le cas, refuser son entrée sur le territoire ou décider qu'il n'est pas ou qu'il n'est plus admis à y séjourner ou à s'y établir en cette qualité. Le Ministre prend l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ...".

Article 10.

A l'alinéa 2 du texte français en projet, de l'accord des délégués du Ministre, les mots "s'est vu refuser" doivent être remplacés par les mots "ne s'est pas vu refuser".

Article 11.

Le maintien de l'alinéa 3 de l'article 53bis ne se justifie pas, étant donné que la loi en projet abroge l'article 53bis, alinéa 2, et l'article 70bis (article 29).

Article 12.

1. Conformément à l'usage et à la suggestion qui sera faite ci-après au sujet de l'insertion de la nouvelle section, il convient de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Dans le titre II, chapitre II, de la même loi, il est inséré une section 3bis, intitulée "Du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés", comprenant un article 57/23bis rédigé comme suit :".

2. Il serait plus judicieux que la nouvelle section en projet constitue la section 3bis du titre II, chapitre II, de la loi du 15 décembre 1980. Si la suggestion est suivie, l'article en projet formera l'article 57/23bis.

3. A l'alinéa 1er de l'article en projet, les mots "a accès à toutes les données relatives aux déclarations ou aux demandes de reconnaissance du statut de réfugié" gagneraient à être remplacés par les mots "peut consulter toutes les pièces figurant dans les dossiers de demande de reconnaissance de la qualité de réfugié".

Il convient de rappeler que la confidentialité de certaines pièces peut être reconnue en vertu de l'article 57/19, alinéa 3, de la loi. Les auteurs du projet doivent préciser si le représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ou son délégué, peut ou non prendre connaissance de ces pièces.

Les mots "pendant tout le déroulement de la procédure" peuvent prêter à controverse, spécialement lorsqu'il s'agit de savoir si la procédure devant le Conseil d'Etat y est englobée. Ici aussi les auteurs du projet doivent préciser leurs intentions.

4. Le texte de l'alinéa 2 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Il peut donner un avis, écrit ou oral, au Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou à son délégué, au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, ainsi qu'à la Commission permanente de recours des réfugiés, soit d'initiative soit à la demande de l'une de ces autorités".

Il convient d'observer que, spécialement devant la Commission permanente de recours des réfugiés, qui constitue une juridiction, la consultation du représentant du Haut Commissaire ne pourra se dérouler que dans le respect de la règle du débat contradictoire.

L'on rappellera aussi que la consultation du représentant du Haut Commissaire ne peut avoir pour effet de faire participer celui-ci aux délibérations de la commission permanente de recours : il y va de l'indépendance des membres de cette dernière (1).

5. L'alinéa 3 en projet serait mieux rédigé comme suit :

---

(1) Voir l'avis sur le projet devenu la loi du 14 juillet 1987 apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. Ch., 689/1, 1986-1987, p. 26.

"Lorsqu'une autorité s'écarte d'un avis qui lui a été donné en vertu de l'alinéa 2, elle doit en indiquer spécialement les motifs dans sa décision".

Article 14.

1. Conformément à l'usage et compte tenu de l'observation formulée ci-après, il est proposé de présenter l'article comme suit :

"A l'article 57/11 de la même loi, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et modifié par la loi du 18 juillet 1991, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 1er est remplacé par l'alinéa suivant : ...;

2° l'alinéa 3 est remplacé par l'alinéa suivant : ...;

3° les alinéas 4 à 8 sont abrogés".

2. A l'alinéa 1er en projet, il convient de remplacer les mots "en appel visées à" par les mots "prises en application de".

Selon les explications des délégués du Ministre, l'intention des auteurs du texte est d'écarter la possibilité d'introduire directement auprès du Conseil d'Etat un

recours en annulation des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides autres que celles prises en application de l'article 63/3. Cette précision doit figurer dans le texte de la loi.

3. Compte tenu des explications fournies par les délégués du Ministre, mieux vaut remplacer les alinéas 3 et 4 en projet par un seul alinéa, rédigé comme suit :

"Pendant le délai fixé pour l'introduction du recours et pendant l'examen de celui-ci, la décision attaquée ne peut être exécutée et aucune mesure d'éloignement du territoire ne peut être prise à l'égard de l'étranger en conséquence de cette décision".

Article 15.

1. La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"A l'article 57/12 de la même loi, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et remplacé par la loi du 18 juillet 1991, sont apportées les modifications suivantes :".

2. Suivant l'article 57/12, alinéa 2, en projet, la chambre peut être composée de trois membres ou d'un membre unique.

Le texte doit préciser qui prend la décision de fixer une affaire devant une chambre constituée d'un juge unique et dans quelles conditions cette décision est prise.

Sous réserve de l'observation qui précède, il est proposé de rédiger le texte comme suit :

"Les chambres sont composées soit de trois membres permanents, à savoir un président et deux assesseurs, soit d'un seul d'entre eux".

Article 16.

Au 2°, il faut écrire "... par l'alinéa suivant :".

Article 17.

Le texte néerlandais de l'alinéa 4, en projet, de l'article 57/16 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 18.

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

2. Dans la première phrase de l'alinéa 2 en projet, il y a lieu de préciser que l'étranger comparant peut opérer son choix en respectant la procédure fixée à cet effet par le Roi.

Il y a une discordance entre les textes français et néerlandais de l'alinéa 2, en projet, quant aux titres des présidents des chambres. Il convient d'y remédier. Le texte néerlandais de celui-ci devrait, sous réserve de l'observation qui vient d'être faite, être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Vu le remplacement du texte de l'alinéa 1er de l'article 57/20, il y a lieu, à l'alinéa 2 de cet article devenant l'alinéa 3, de remplacer les mots "Si celui-ci ne comprend aucune de ces langues" par les mots "Si l'étranger ne comprend ni le français, ni le néerlandais".

Article 19.

1. La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"A l'article 63 de la même loi, modifié par les lois du 14 juillet 1987 et du 18 juillet 1991, sont apportées les modifications suivantes :".

Il y aurait lieu, en conséquence, d'omettre les mots "modifié par la loi du 14 juillet 1987" dans le 1° et d'omettre les mots "modifié par la loi du 18 juillet 1991" dans les textes sous 2° et 3°.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2 en projet, il y a lieu de se référer à l'observation générale.

3. En ce qui concerne la modification apportée à l'alinéa 3 de l'article 63, il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si la liste des décisions visées par cette disposition ne doit pas être complétée par la mention des décisions prévues par l'article 13, alinéa 3 (1) et de celles prévues par l'article 50, alinéa 3 (2).

Articles 20 à 25.

L'insertion d'un chapitre Ierbis, intitulé "Recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides" suppose que la qualité du commissaire général soit précisée, comme il est suggéré dans l'observation générale, et que les procédures soient aménagées en conséquence.

---

(1) Voir l'article 1er du projet.

(2) Voir l'article 5 du projet.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation sur le chapitre en projet pour la raison qu'il doit être revu dans le sens indiqué dans l'observation générale.

Article 26.

Selon la disposition en projet, tout étranger qui demande au Conseil d'Etat l'annulation d'une mesure prise à son égard en application de la loi du 15 décembre 1980, doit introduire son recours dans les cinq jours ouvrables. La modification par rapport à la situation existante est tout à fait considérable, puisque le délai de recours actuel, qui est celui du droit commun (1), est de soixante jours.

La brièveté d'un délai de cinq jours porte nettement atteinte au principe de l'effectivité du recours au Conseil d'Etat, principe expressément garanti par plusieurs règles de droit international, comme indiqué dans l'observation générale : elle soumet en effet ce recours à une condition de délai d'une sévérité telle qu'elle compromet dans son principe même la possibilité d'introduire le recours (2). En particulier, elle heurte la règle de

(1) Article 30, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

(2) Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'effectivité du droit d'accès à la justice doit s'apprécier en tenant compte de la nécessité d'assurer une protection réelle et concrète de l'individu; un obstacle de fait est ainsi aussi inadmissible qu'un obstacle juridique (arrêt Airey, 9 octobre 1979, série A, n° 32). Voir encore J. VELU et R. ERGEC, "La Convention européenne des droits de

l'article 16, 1°, de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, selon laquelle tout réfugié doit avoir "libre et facile accès devant les tribunaux".

Par ailleurs, la brièveté du délai pourrait avoir pour effet, non pas de diminuer le nombre de recours, mais de l'accroître par l'introduction de recours à titre conservatoire.

Toutefois, compte tenu des exigences de la célérité requise en la matière, un abrègement moins considérable du délai de recours pourrait être envisagé.

Article 27.

Compte tenu de l'observation générale, l'article doit être entièrement revu. En effet, si la suggestion émise dans cette observation générale est retenue, le recours du Ministre ne sera plus dirigé contre un acte administratif, mais contre un acte juridictionnel.

---

l'homme", R.P.D.B., compl. VII, Bruylant, 1990, spéc. n°s 130 et 458.

Article 28.

1. Il convient tout d'abord de rappeler que le texte actuel de l'article 70 de la loi habilite le Conseil d'Etat à ordonner le sursis à exécution des arrêtés de renvoi et d'expulsion dont l'annulation est poursuivie. La disposition en projet a pour effet de supprimer cette procédure particulière. Dorénavant, les intéressés devront demander la suspension de l'exécution des arrêtés de renvoi et d'expulsion conformément à l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

2. L'alinéa 1er en projet comporte une habilitation au Roi rédigée en des termes qui devraient être précisés (1), en veillant à garantir l'effectivité du recours au Conseil d'Etat.

3. En ce qui concerne l'alinéa 2 en projet, il convient de se reporter à l'observation générale.

---

(1) L'exposé des motifs évoque seulement l'idée d'"un traitement plus souple des dossiers". Selon les explications des délégués du Ministre, il s'agirait, uniquement pour les réfugiés, d'accélérer la procédure et de prévoir des dispositions relatives aux "recours abusifs".

Article 29.

1. Il y a lieu de se référer à l'observation générale.

2. Mieux vaudrait écrire :

"L'article 70bis, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et modifié par la loi du 18 juillet 1991, est abrogé".

Article 30.

1. Sur la référence à l'article 53bis, alinéa 2, il convient de se reporter à l'observation faite à propos de l'article 11 du projet.

2. Sur la référence à l'article 63/5, il convient de se reporter à l'observation générale.

3. Sur la référence à l'article 74/6, il y a lieu de se reporter à l'observation formulée à propos de l'article 31 du projet.

Article 31.

L'article 31 qui, selon l'exposé des motifs, s'applique au demandeur d'asile, doit être adapté aux règles

énoncées dans l'article 31 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, qui règle de manière spécifique la situation des réfugiés qui se trouvent en situation irrégulière dans le pays d'accueil.

L'article 31, alinéa 2, de cette convention précise en effet, ce qui suit :

> "2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires".

Pareille disposition contient un ensemble de principes que l'auteur du projet doit respecter s'il entend prévoir un certain nombre de mesures concernant les réfugiés en situation irrégulière.

Ces mesures ne peuvent être restrictives quant au déplacement du demandeur d'asile que dans la mesure où elles sont strictement nécessaires. En outre, elles ne peuvent s'appliquer que durant la procédure de régularisation de la situation de ces réfugiés.

En conséquence, l'article doit être revu en veillant particulièrement à ce qu'il y ait une proportionnalité entre la mesure prise et la nécessité qui la commande.

Article 32.

Selon l'exposé des motifs, la disposition en projet a pour but "d'accélérer la procédure".

Le projet prévoit que les chambres de la section d'administration du Conseil d'Etat statuant sur les recours en annulation sont composées d'un seul membre uniquement dans le cas de recours introduits contre les décisions administratives prises en application de la loi du 15 décembre 1980.

La collégialité au niveau des juridictions statuant comme cours suprêmes constitue, en droit belge, une règle traditionnelle.

Si l'auteur du projet estime que des motifs impérieux justifient, en la matière, qu'il soit porté atteinte à cette règle, il conviendrait à tout le moins que le texte prévoie la possibilité pour le requérant de demander, dans l'acte introductif du recours, le rétablissement de la collégialité.

Article 33.

Il y aurait lieu de compléter la disposition en projet par des dispositions transitoires, spécialement en ce qui concerne les recours (1) introduits avant l'entrée en

(1) En ce compris les demandes urgentes de réexamen prévues au titre III, chapitre Ierbis, du texte actuel de la loi.

vigueur de la loi en projet et sur lesquels il n’aurait pas encore été statué au moment de cette entrée en vigueur.

Observation finale.

Le texte néerlandais de plusieurs dispositions du projet laisse à désirer du point de vue de la correction de la langue et de celui de la technique législative.

Il devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites à la fin du présent avis.

Le texte néerlandais devrait être fondamentalement revu.

ALGEMENE OPMERKING.

1. Eén van de hoofddoelstellingen van het ontwerp bestaat erin de regeling inzake beroep te wijzigen dat openstaat voor degenen die zich beroepen op de hoedanigheid van vluchteling, en wel het beroep tegen de op hen betrekking hebbende beslissingen welke worden genomen met toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Krachtens het ontwerp (1) kunnen de met toepassing van artikel 52 van de wet van 15 december 1980 genomen beslissingen aanleiding geven tot een dringend beroep bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (2). Dit beroep heeft schorsende kracht. Tegen de beslissing die de commissaris-generaal of één van zijn adjuncten na beroep neemt, kan bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

Voorts kan tegen verscheidene beslissingen, genomen ten aanzien van personen die zich beroepen op de hoedanigheid van vluchteling, alleen bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld. Zulks is inzonderheid het geval met de beslissingen genomen met

---

(1) Zie het ontworpen artikel 63/2 en volgende.

(2) De vreemdeling tegen wie één van die beslissingen is gericht, kan steeds - doch die mogelijkheid is vrij theoretisch - rechtstreeks bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instellen (artikel 69, eerste lid, van de wet van 15 december 1980).

toepassing van artikel 50, derde lid, of van het ontworpen artikel 52bis.

Daarentegen kan tegen de beslissingen, door de commissaris-generaal genomen op grond van artikel 57/6 van de wet van 15 december 1980, beroep worden ingesteld bij een bijzonder administratief rechtscollege, met name de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen (1). Het ontwerp bepaalt dat dit beroep schorsende kracht heeft (2). Krachtens artikel 57/23 van de wet kan tegen de beslissingen van de commissie alleen het beroep worden ingesteld dat overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State openstaat tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges (3).

2. Naast die wijzigingen beogen verscheidene bepalingen van de ontworpen tekst te beletten dat de vluchteling of kandiaat-vluchteling hetzij bij de gewone rechter, hetzij bij de rechter in bestuurszaken de schorsing van de tenuitvoerlegging van de vóór de Raad van State bestreden handeling vordert.

---

(1) Artikel 57/11 van de wet.

(2) Zie de laatste wijziging die het ontwerp aanbrengt in artikel 57/11 van de wet.

(3) De stellers van deze bepaling, bij de wet van 14 juli 1987 ingevoegd in de wet van 15 december 1980, hebben aldus beoogd de mogelijkheid uit te sluiten om op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek op te treden in kort geding (Gedr. St. Kamer, 689-1, 1986-1987, blz. 14).

Enerzijds bepaalt het ontworpen artikel 63, tweede lid, dat de administratieve beslissingen genomen met toepassing van titel II, hoofdstuk II, of van titel III, hoofdstuk Ibis, van de wet van 15 december 1980 - te weten die welke bepaaldelijk op de vluchtelingen betrekking hebben - "niet vatbaar (zijn) voor een vordering in kort-geding op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek" (1).

Anderzijds ziet het ontwerp af van de mogelijkheid die normalerwijs voortvloeit uit artikel 17 van de gecoördi-neerde wetten op de Raad van State en die erin bestaat dat bij dit gerecht de schorsing van de tenuitvoerlegging wordt gevorderd van :

1° de beslissingen genomen met toepassing van het ontworpen artikel 50, derde lid (2);

2° de beslissingen waarbij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of één van diens adjunc-ten een dringend beroep verwerpt dat is gericht tegen een beslissing genomen op grond van artikel 52 van de wet van 15 december 1980, en de daaruit voortvloeiende verwijderingsmaatregelen, althans indien die beslissin-

---

(1) De huidige tekst van artikel 63, tweede lid, van de wet gaat reeds bijna die richting uit.

(2) Het ontworpen artikel 50, vierde lid.

gen "uitvoerbaar zijn niettegenstaande elk hoger beroep" (1).

Voorts bepaalt de ontworpen tekst uitdrukkelijk dat de Raad van State niet bevoegd is om de schorsing te bevelen van de beslissingen van de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen (2).

3. Tegen de onmogelijkheid, uit hoofde van de ontworpen tekst, om via juridische weg de voorlopige schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van voor de Raad van State bestreden administratieve beslissingen, kunnen belangrijke bezwaren worden gemaakt.

Op te merken valt dat de algemene vergadering van de afdeling wetgeving in haar advies omtrent het ontwerp dat geworden is de wet van 19 juli 1991 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, houdende invoering van een administratief kort geding en instelling van een betrekking van griffier-informaticus, de aanbeveling van het comité van ministers van de Raad van

---

(1) De ontworpen artikelen 69bis, tweede lid, en 70, tweede lid.

(2) Het ontworpen artikel 70, tweede lid. In feite heeft de Raad van State thans geen zodanige bevoegdheid aangezien artikel 17 van de gecoördineerde wetten alleen de schorsing voorschrijft van de tenuitvoerlegging van de akten en reglementen van de administratieve overheden, doch niet van de administratieve beslissingen in betwiste zaken.

Europa van 13 september 1989 (1) had geciteerd, waarbij de Lid-Staten verzocht wordt zich in hun recht en in hun praktijk te laten leiden door het volgende beginsel :

> "Quand un acte administratif est contesté devant une autorité juridictionnelle et que celle-ci ne s'est pas encore prononcée, le requérant a la possibilité de demander à la même autorité juridictionnelle ou à une autre autorité juridictionnelle compétente de décider des mesures de protection provisoire contre l'acte administratif".

Voorts moet worden vastgesteld dat de organisatie van een regeling die de mogelijkheid uitsluit om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van beslissingen die zijn genomen ten aanzien van personen die zich beroepen op de hoedanigheid van vluchteling, ernstig indruist tegen het beginsel van de werkzaamheid van de beroepen.

3.1. In een advies dat is verstrekt omtrent een ontwerp van wet "tot wijziging wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, van de wet van 15 december 1980 over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (2), heeft de afdeling wetgeving de bezwaren beklemtoond die rijzen met betrekking tot de invoering van een regeling die aan een persoon geen

---

(1) Gedr. St., Senaat, 1300-1, (1990-1991), blz. 36-37.

(2) De inhoud van het ontwerp, dat als zodanig niet is ingediend, is overgenomen in een voorstel van wet dat geworden is de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

ander beroep tegen een administratieve beslissing waarborgt dan het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State (1) :

"1. Volgens het ontworpen artikel 63, tweede lid, zijn de met toepassing van het ontworpen artikel 52bis genomen beslissingen niet vatbaar voor een vordering in kort geding op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek.

Evenmin wordt voorgeschreven dat die beslissingen aanleiding kunnen geven tot een dringend verzoek tot heronderzoek als bedoeld in het ontworpen artikel 63/2 en dientengevolge ook niet tot het beroep op de rechter waarin het ontworpen artikel 70bis voorziet.

Het enige beroep dat de belanghebbende ter beschikking staat is het annulatieberoep bij de Raad van State (artikel 70 van de wet).

Doordat de beslissingen die ingevolge het ontworpen artikel 52bis jegens de kandidaat-vluchteling genomen worden, ernstig zijn (de algemene bepalingen van de eerste titel van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen worden op de kandidaat-vluchteling toepasselijk

---

(1) Gedr. St., Senaat, 1076-2, 1990-1991, blz. 208. De stellers van het aan de afdeling wetgeving voorgelegde ontwerp overwogen de invoeging van een artikel 52bis in de wet van 15 december 1980, dat als volgt luidde :

"Artikel 52bis. De vreemdeling die zich vluchteling verklaart en die, aan de grens of in het Rijk, gevraagd heeft als dusdanig erkend te worden en die zonder geldige reden, geen gevolg geeft aan een oproeping of een vraag om inlichtingen, binnen de maand na verzending ervan, verliest het voordeel van zijn verklaring van vluchteling en valt onder de algemene bepalingen van de wet".

Uiteindelijk is die bepaling niet opgenomen in de wet van 18 juli 1991.

in plaats van de aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende de vluchteling waaraan hoofdstuk 2 van titel II van de wet is besteed) en doordat de terugdrijving of het bevel om het grondgebied te verlaten, die ingevolge de artikelen 3 en 7 van de wet al naar het geval tegen hem worden uitgesproken, van ambtswege uitvoerbaar zijn, kan het beroep wegens machtsoverschrijding bij de Raad van State, waaraan geen opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling gekoppeld is, niet als een efficiënt en nuttig beroep worden aangemerkt. Het verdient des te meer aanbeveling om voor de belanghebbende in de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep te voorzien daar in casu ernstige betwisting kan rijzen omtrent de vraag of de kandidaat-vluchteling zich al of niet opzettelijk aan de lopende procedure heeft onttrokken of ook of hij al dan niet een geldige reden had om geen gevolg te geven aan een vraag om inlichtingen, respectievelijk een oproeping. Het ontwerp zou dienovereenkomstig moeten worden herzien".

3.2. Het recht op daadwerkelijke rechtshulp in geval van schending van de fundamentele rechten is een wezenlijk vereiste van de rechtsstaat (1).

Artikel 16, 1°, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen legt de verplichting vast ervoor te zorgen dat "een vluchteling (...) het genot (heeft) van rechtsingang" en houdt noodzakelijkerwijs de verplichting in om daadwerkelijke rechtsmiddelen te waarborgen. Het recht om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van een administratieve beslissing waartegen beroep is ingesteld in afwachting dat het ter zake geadieerde gerecht zich over de grond van de zaak uitspreekt, maakt beslist deel uit van de elementen die de werkzaamheid van

(1) J. VELU, Droit public, deel I, Bruylant, 1986, nr. 68.

dat beroep waarborgen, daar immers de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing - zoals een maatregel van verwijdering van het grondgebied - onomkeerbare gevolgen kan hebben en betrokkene in de praktijk kan beletten zijn zaak naar behoren te bepleiten.

Voorts wordt het beginsel van de werkzaamheid uitdrukkelijk vastgelegd bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzonderheid in artikel 13, in geval van schending van één van de rechten en vrijheden erkend in het Verdrag (1). Op te merken valt dat ofschoon het Verdrag niet als zodanig de materie van het asielrecht en van de uitzetting van vreemdelingen, inzonderheid vluchtelingen, regelt, uit verscheidene bepalingen ervan het verbod kan worden afgeleid om in bepaalde omstandigheden personen terug te drijven of uit te zetten die zich beroepen op de hoedanigheid van vluchteling (2) : zulks is inzonderheid het geval met artikel 3, dat folteringen of enige onmenselijke dan wel vernederende behandeling of straf verbiedt (3), en met artikel 8, dat het

---

(1) Zie ook artikel 2, 3°, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

(2) Zie R. ERGEC, "Le Conseil de l'Europe et des réfugiés", in La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile, Bruylant en éd. de l'Université de Bruxelles, 1190, blz. 121 e.v.

(3) De beslissing van een Verdragsluitende Staat om een vreemdeling uit te zetten kan een probleem doen rijzen met betrekking tot artikel 3 van het Verdrag wanneer uit hoofde van ernstige en bewezen gronden kan worden aangenomen dat indien betrokkene uitgezet wordt met een bepaalde Staat als bestemming, hij er ernstig gevaar loopt aan folteringen of aan onmenselijke dan wel vernederende

recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven vastlegt.

3.3. In zoverre het hier onderzochte ontwerp aan de personen die zich beroepen op de hoedanigheid van vluchteling, elke mogelijkheid ontneemt om de schorsing van de tenuitvoerlegging te verkrijgen van beslissingen waarvan zij aan de Raad van State de nietigverklaring vragen, zijn bij dat ontwerp essentiële bezwaren te maken.

De werkzaamheid van de regeling van de beroepen waarover de vluchtelingen beschikken, lijkt uiteraard wel verzekerd in het geval van de beroepen die betrekking hebben op de beslissingen inzake de erkenning, de bevestiging en de intrekking van de hoedanigheid van vluchteling. Tegen de beslissingen in dezen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen staat immers, vooraleer de Raad van State geadieerd wordt, een beroep open waarvan de werkzaamheid vaststaat, aangezien het gaat om een beroep met schorsende kracht bij een instantie, de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen, die een rechterlijke overheid is.

Bij de huidige stand van het ontwerp daarentegen, kan men de stellers van de memorie van toelichting niet volgen wanneer zij als reden voor de onmogelijkheid voor een kandidaat-vluchteling die beroep instelt bij de Raad van State, om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van de administratieve handelingen waarvan hij de nietigver-

---

behandelingen of straffen onderworpen te worden (Europese Hof voor de rechten van de mens, arrest Cruz Varas en anderen, 20 maart 1991, R.T.D.H., 1992, blz. 365).

klaring vordert, aanvoeren dat de betrokkene "steeds over een adequaat beroepsmiddel (beschikt) met opschortend effect bij een onafhankelijke instantie", in casu het dringende beroep bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen. Ook al is de onafhankelijkheid van laatstgenoemde wettelijk gewaarborgd (1), hij is, bij de huidige stand van de wet, evenwel geen rechterlijke overheid (2), noch een instantie die minimale waarborgen inzake procedure biedt (3), inzonderheid aangezien hij de rechten van verdediging niet in acht hoeft te nemen en de termijn waarbinnen het dringende beroep bij hem moet worden ingesteld, bijzonder kort is (4).

Onder die omstandigheden kan men niet stellen dat het beroep bij de Commissaris-generaal de voorwaarde van werkzaamheid vervult waardoor de stellers van het ontwerp in staat zouden worden gesteld een reden aan te voeren voor de onmogelijkheid voor een kandidaat-vluchteling die een beroep tot nietigverklaring instelt bij de Raad van State, om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling te vorderen.

---

(1) Zie artikel 57/2 van de wet van 15 december 1980.

(2) Over de criteria van "rechterlijke instantie (tribunal)" in de zin van artikel 6,1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zie J. VELU en R. ERGEC, op. cit., nr. 533 en volgende.

(3) Over "nationale instantie", bedoeld in artikel 13 van het voormelde Verdrag, zie J. VELU en R. ERGEC, op. cit., nr. 126.

(4) Zie het ontworpen artikel 63/2, § 2.

Er dient hoe dan ook te worden opgemerkt dat het ontwerp iedere mogelijkheid uitsluit om de schorsing te vorderen van de beslissingen die genomen zijn met toepassing van artikel 50, derde lid. Tegen zodanige beslissingen die alleen kunnen worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, wordt geen enkel schorsend beroep toegestaan.

4. Het komt derhalve de stellers van het ontwerp toe dit te wijzigen om rekening te houden met de vorenstaande opmerkingen.

De Raad van State acht het niettemin belangrijk op te merken dat het beginsel van de werkzaamheid van het beroep - dat in dezen moet gelden krachtens de hierboven gememoreerde teksten en beginselen - niet noodzakelijk impliceert dat tegen elke administratieve beslissing die wordt genomen tegen een vluchteling of een kandidaat-vluchteling, een schorsend beroep moet kunnen worden ingesteld bij de Raad van State. Om dat beginsel veilig te stellen, is het nodig maar voldoende dat een schorsend beroep op doeltreffende wijze kan worden ingesteld bij een overheid die voldoet aan alle voorwaarden van een onafhankelijk gerecht dat de vereiste procedurele waarborgen biedt.

Zo ook is hierboven (zie 3.3.) erop gewezen dat de instelling van een schorsend beroep tegen de beslissingen inzake de erkenning, de bevestiging en de intrekking van de hoedanigheid van vluchteling bij de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen - die een rechterlijke overheid is,

ingesteld krachtens artikel 93 van de Grondwet - op doeltreffende wijze voldoet aan de vereisten van het beginsel van de werkzaamheid van het beroep.

Derhalve wordt in overweging gegeven het in het ontwerp in uitzicht gestelde "dringend beroep" bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen tegen de beslissingen die genomen zijn met toepassing van de wet van 15 december 1980 (het ontworpen artikel 63/2 en volgende) eveneens te doen voorkomen als een schorsend beroep, dat op doeltreffende wijze ingesteld kan worden bij een rechterlijke overheid. Dat zou nochtans impliceren dat de ontworpen teksten herzien en aangepast worden om aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen de hoedanigheid te verlenen van rechterlijke overheid, dat wil zeggen om hem alle kenmerken te verlenen van een onafhankelijk gerecht dat binnen een redelijke termijn kan worden geadieerd en bij zijn werking procedurele regels naleeft die inzonderheid de rechten van verdediging verzekeren. In dat geval zou tegen de rechterlijke beslissingen van de Commissaris-generaal een (niet-schorsend) beroep kunnen worden ingesteld bij de Raad van State, uitspraak doende als cassatierechter.

Voorts wordt in overweging gegeven dat tegen de beslissingen genomen met toepassing van het ontworpen artikel 50, derde lid, op dezelfde wijze een schorsend beroep zou kunnen worden ingesteld bij de Commissaris-generaal, die rechterlijke overheid wordt. Het beroep bij de Raad van State tegen de rechterlijke beslissingen van de Commissaris-generaal zou, zoals hierboven, een niet-schorsend cassatieberoep worden.

Het is zaak van de Regering en de Wetgevende Kamers uit te maken of het niet wenselijk is een soortgelijke procedure toe te passen in het geval bedoeld in het ontworpen artikel 52bis.

Door de aldus geformuleerde voorstellen zou het, zonder het ontwerp ingrijpend te veranderen, mogelijk worden ervoor te zorgen dat het beginsel van de werkzaamheid van het beroep in acht genomen wordt en dat de Commissaris-generaal - op grond van een rechtsprekende hoedanigheid die hem zou worden toegekend - tegelijk de instantie zou blijven waarbij een dringend beroep kan worden ingesteld, overeenkomstig de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

1. Het is gebruikelijk in de inleidende volzinnen te herinneren aan de vorige wijzigingen.

Artikel 13 is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juli 1992 dat de terminologie van de wet aanpast aan de nieuwe bevoegdheidsverdeling.

Bijgevolg dienen na de vermelding van het opschrift van de wet de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juli 1992" te worden toegevoegd.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5, 7, 8, 10, 11, 13, 17, 21, 22, 23, 25 en 26 van het ontwerp.

2. Het zou beter zijn de ontworpen bepaling als volgt te redigeren :

"De Minister bevoegd inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, of zijn gemachtigde, kan de vreemdeling die langer in het land verblijft dan de beperkte tijd waarvoor hij de toestemming had gekregen om in België te verblijven en die niet meer in het bezit is van een regelmatige verblijfsvergunning, het bevel geven het grondgebied te verlaten. Hij kan dezelfde maatregel nemen ten aanzien van zijn familieleden die krachtens artikel 10, eerste lid, 4°, tot het verblijf in het Rijk zijn toegelaten. In het bevel om het grondgebied te verlaten wordt vermeld dat dit artikel is toegepast".

Artikel 3.

In het eerste lid van artikel 31 zouden de woorden "alle wetsontwerpen, wetsvoorstellen en decreten" vervangen

moeten worden door de woorden "alle ontwerpen en voorstellen van wet, decreet of ordonnantie".

In het eerste en het derde lid zou het woord "Cultuurraden" vervangen moeten worden door de woorden "Gemeenschaps- of Gewestraden, dan wel de Verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie".

Het tweede lid van artikel 31 zou bovendien eveneens moeten worden aangepast aan de bepalingen inzake institutionele hervormingen.

Artikel 4.

1. Er dient op te worden gewezen dat, samen met artikel 4 van dit ontwerp, dat de gedeeltelijke wijziging beoogt van artikel 40 van de wet van 15 december 1980, bij de afdeling wetgeving een ontwerp van koninklijk besluit is ingediend dat strekt tot het volledig vervangen van artikel 40 in aanzienlijk andere bewoordingen (L. 21.816/2). Dat ontwerp van besluit, dat is vastgesteld ter uitvoering van artikel 47 van de wet, heeft tot doel te voorzien in de omzetting van twee communautaire richtlijnen, richtlijn van de Raad 90/364/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht en richtlijn van de Raad 90/365/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd; voor het uitvoeren van die omzetting in het interne recht is de goedkeuring vereist van bepalingen die uiterlijk 30 juni 1992 uitwerking hebben.

Het ligt voor de hand dat de wetgever artikel 40 van de wet niet mag wijzigen zonder rekening te houden met de verplichting om te voorzien in de omzetting van de genoemde richtlijnen.

2. In de commentaar bij artikel 4 is er een tegenstrijdigheid.

De tegenstrijdigheid bestaat erin dat er volgens de commentaar geen sprake is van "samenleven" maar van "zich vestigen met", terwijl het beoogde doel - te weten schijnhuwelijken te vermijden - alleen kan worden bereikt door de verplichting om samen te wonen.

Verscheidene bepalingen van het gemeenschapsrecht die het recht op verblijf van familieleden van een onderdaan van een Lid-Staat vastleggen, stellen weliswaar het recht om zich met deze te vestigen aan de orde (1). Er dient evenwel aan te worden herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, aan het verblijfsrecht van de familieleden van de onderdanen van een Lid-Staat waarvoor zodanige bepalingen gelden, niet de vereiste van het samenwonen is gekoppeld (2). Wat het

---

(1) Zie aldus artikel 10, § 1, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap; artikel 1, 2°, van de richtlijn van de Raad 90/364/EEG; artikel 1, 2°, van de richtlijn van de Raad 90/365/EEG.

(2) 13 februari 1985, 267/83, Diatta, Jurisprudentie, blz. 567; zie ook 18 mei 1989, 249/86, Commissie t/Duitsland, Jurisprudentie, blz. 1263.

gemeenschapsrecht in werkelijkheid vastlegt is het recht voor de familieleden om zich te vestigen op het grondgebied van een Lid-Staat op dezelfde wijze als de houder van het verblijfsrecht (1).

Artikel 5.

1. In het ontworpen eerste lid, tweede zin, van artikel 50, zou het beter zijn te schrijven : "De Koning wijst de overheden aan ...".

2. De in het eerste lid van artikel 50 van de wet aangebrachte wijziging impliceert een wijziging van het begin van het tweede lid van hetzelfde artikel : de woorden "De politieoverheid ... of het bestuur" moeten vervangen worden door de woorden "De overheid".

3. Het zou beter zijn het ontworpen derde lid als volgt te redigeren :

"De Minister bevoegd inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, of zijn gemachtigde, kan besluiten de verklaring niet in aanmerking te nemen wanneer de vreemdeling voorheen reeds dezelfde verklaring heeft afgelegd bij

(1) Zie G. DRUESNE, Droit matériel et politique de la Communauté européenne, 2e uitgave, P.U.F., 1991, nr. 98.

een in het eerste lid bedoelde overheid en hij geen nieuwe gegevens verstrekt die kunnen bewijzen dat er, wat hem betreft, ernstige aanwijzingen bestaan van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 1, A (2), van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951. De nieuwe gegevens moeten betrekking hebben op feiten of situaties die zich hebben voorgedaan na de laatste fase in de procedure waarin de vreemdeling ze had kunnen aanbrengen".

4. Wat het ontworpen vierde lid betreft wordt verwezen naar de hiervoren gemaakte algemene opmerking.

Artikel 6.

In de Franse tekst schrijve men zoals gebruikelijk is "article 51, alinéa 1er" en "article 50, alinéa 1er".

In de Nederlandse tekst van het ontworpen zinsdeel schrijve men "... ter uitvoering van ...".

Artikel 7.

Volgens de uitleg van de gemachtigden van de Minister, ligt het niet in de bedoeling van de stellers van het ontwerp om, met uitsluiting van elk ander middel, te voorzien in het gebruik van het faxapparaat wanneer de

vreemdeling woonplaats heeft gekozen bij zijn raadsman. Die bedoeling moet tot uiting komen in de tekst van het ontwerp.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 13, 17 en 23.

Artikel 8.

Het zou beter zijn de ontworpen paragraaf 1, 8°, als volgt te redigeren :

"8° wanneer de aanvraag kennelijk ongegrond is omdat de vreemdeling geen gegeven aanbrengt dat kan bewijzen dat er, wat hem betreft, ernstige aanwijzingen bestaan van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 1, A (2), van het voormelde Internationaal Verdrag".

Artikel 9.

Wat de strekking van het advies van de Commissaris-generaal betreft, wordt in de tekst vermeld dat deze wordt geraadpleegd "over de verklaring van de betrokkene dat hij vluchteling is of over zijn vraag om als dusdanig erkend te worden", dat wil zeggen over de gegrondheid van de aanvraag om als vluchteling te worden erkend. In de memorie van toelichting wordt aan het advies van de Commissaris-generaal een ruimere strekking gegeven :

"Voorafgaandelijk wordt wel het advies van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen ingewonnen. Dit advies zal enkel slaan op de overeenstemming van de door de Minister voorgenomen maatregelen met het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen en met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Met name zal de Commissaris-generaal in zijn advies aangeven of door de terug-leiding van de betrokken vreemdeling naar een bepaald land het Verdrag van Genève wordt geschonden. De Commissaris-generaal doet geen uitspraak over de vraag of er effectief een gevaar bestaat voor de openbare orde en de nationale veiligheid. Dit laatste is immers een politieke beslissing die tot de uitsluitende bevoegdheid van de verantwoordelijke Minister moet behoren".

De stellers van het ontwerp moeten in de tekst zelf van het ontwerp vermelden waarop het advies van de Commissaris-generaal betrekking moet hebben.

Onder dat voorbehoud en in overeenstemming met de gemachtigde ambtenaren wordt voorgesteld de ontworpen bepaling als volgt te redigeren :

"Indien een vreemdeling die vraagt of heeft gevraagd als vluchteling te worden erkend, geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen verstoren, kan de Minister bevoegd inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, naar gelang van het geval, hem de toegang tot het grondgebied weigeren of besluiten dat hij er niet of niet meer mag verblijven of er zich vestigen in die hoedanigheid. De Minister wint het advies in van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen ... of over zijn verzoek om als zodanig te worden erkend".

Artikel 10.

De gemachtigden van de Minister zijn het ermee eens dat in het ontworpen tweede lid van de Franse tekst de woorden "s'est vu refuser" vervangen moeten worden door de woorden "ne s'est pas vu refuser".

Artikel 11.

Er is geen reden om het derde lid van artikel 53bis te handhaven aangezien de ontworpen wet artikel 53bis, tweede lid, en artikel 70bis opheft (artikel 29).

Artikel 12.

1. Zoals gebruikelijk is en in overenstemming met het voorstel dat hierna wordt gedaan in verband met het invoegen van de nieuwe afdeling, dient de inleidende volzin als volgt te worden gesteld :

"In titel II, hoofdstuk II, van dezelfde wet, wordt een afdeling 3bis ingevoegd met als opschrift "Het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen"; zij bevat een artikel 57/23bis luidende :".

2. Het zou oordeelkundiger zijn de nieuwe ontworpen afdeling op te nemen als de afdeling 3bis van titel II, hoofdstuk II, van de wet van 15 december 1980.

Indien op het voorstel wordt ingegaan, zal het ontworpen artikel artikel 57/23bis vormen.

3. In het eerste lid van het ontworpen artikel zouden de woorden "heeft toegang tot alle gegevens betreffende de verklaringen of aanvragen tot erkenning van de status van vluchteling" beter vervangen worden door de woorden "kan alle stukken inzien die zich bevinden in de dossiers inzake de aanvraag om als vluchteling te worden erkend".

Er dient aan te worden herinnerd dat sommige stukken krachtens artikel 57/19, derde lid, van de wet als vertrouwelijk kunnen worden erkend. De stellers van het ontwerp moeten duidelijk maken of de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, of zijn gemachtigde, al dan niet kennis mag nemen van die stukken.

De woorden "gedurende het hele verloop van de procedure" kunnen aanleiding geven tot discussie, in het bijzonder wanneer het gaat om de vraag of de procedure voor de Raad van State erin is vervat. Ook hier moeten de stellers van het ontwerp hun bedoelingen duidelijk maken.

4. Het zou beter zijn het ontworpen tweede lid als volgt te stellen :

"Hij kan een mondeling of schriftelijk advies verstrekken aan de Minister bevoegd inzake de toegang, het

verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, of aan zijn gemachtigde, aan de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, alsmede aan de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen, uit eigen beweging of op verzoek van één van die overheden".

Er dient op te worden gewezen dat het raadplegen van de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris, in het bijzonder voor de Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen, die een rechtscollege is, alleen kan geschieden met inachtneming van de regel dat de behandeling op tegenspraak wordt gevoerd.

Er zij eveneens aan herinnerd dat het raadplegen van de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris niet tot gevolg mag hebben dat deze deelneemt aan de beraadslagingen van de vaste beroepscommissie : het gaat in dezen om de onafhankelijkheid van de leden van deze commissie (1).

5. Het zou beter zijn het ontworpen derde lid als volgt te redigeren :

"Wanneer een overheid afwijkt van een advies dat haar is verstrekt krachtens het tweede lid, dient zij daar in haar beslissing uitdrukkelijk de redenen van te vermelden".

---

(1) Zie het advies over het ontwerp dat de wet van 14 juli 1987 is geworden waarbij, voor wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, wijzigingen worden aangebracht in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Gedr. St., Kamer, 689/1, 1986-1987, blz. 26.

Artikel 14.

Zoals gebruikelijk is en rekening gehouden met de hierna gemaakte opmerking, wordt voorgesteld het artikel als volgt te stellen :

"In artikel 57/11 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het eerste lid wordt vervangen door het volgende lid : ...;

2° het derde lid wordt vervangen door het volgende lid : ...;

3° het vierde tot het achtste lid worden opgeheven".

2. In het ontworpen eerste lid dienen de woorden "in beroep zoals bedoeld in" door de woorden "genomen met toepassing van" vervangen te worden.

Volgens de uitleg van de gemachtigden van de Minister willen de stellers van de tekst de mogelijkheid afschaffen om bij de Raad van State rechtstreeks een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen die beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen die niet de beslissingen zijn die met toepassing van artikel 63/3 genomen zijn. Die verduidelijking moet in de wettekst aangebracht worden.

3. Gelet op de uitleg van de gemachtigden van de Minister is het beter het ontworpen derde en het ontworpen vierde lid te vervangen door één enkel lid, luidende :

"Tijdens de voor het indienen van het beroep vastgestelde termijn en tijdens het onderzoek van dit beroep, kan de bestreden beslissing niet uitgevoerd worden en kan ten aanzien van de vreemdeling geen enkele maatregel tot verwijdering van het grondgebied genomen worden ten gevolge van die beslissing".

Artikel 15.

1. De inleidende zin zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"In artikel 57/12 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en vervangen bij de wet van 18 juli 1991, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

2. Volgens het ontworpen artikel 57/12, tweede lid, kan de kamer uit drie leden of uit één enkel lid bestaan.

De tekst moet vermelden wie de beslissing neemt waarbij een zaak aan een kamer die uit één enkele rechter bestaat, wordt toegewezen, en in welke omstandigheden die beslissing wordt genomen.

Onder voorbehoud van voorgaande opmerking, wordt voorgesteld de tekst als volgt te redigeren :

"De kamers bestaan hetzij uit drie vaste leden, namelijk de voorzitter en twee bijzitters, hetzij uit één van hen".

Artikel 16.

In 2° dient men te schrijven "... met het volgende lid :".

Artikel 17.

In het ontworpen vierde lid van artikel 57/16 schrijve men : "... of, indien hij woonplaats heeft gekozen bij zijn raadsman, ...".

Artikel 18.

1. In het ontworpen eerste lid schrijve men "geschiedt" in plaats van "gebeurt".

2. In de eerste zin van het ontworpen tweede lid dient gepreciseerd te worden dat de verschijnende vreemdeling zijn keuze kan maken met naleving van de hiertoe door de Koning vastgestelde procedure.

Er is een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen tweede lid wat de titels van de kamervoorzitters betreft. Dit moet verholpen worden.

Dat lid zou, onder voorbehoud van de zoëven gemaakte opmerking, aldus geredigeerd moeten worden :

"De verschijnende vreemdeling kan één van beide talen kiezen. Kiest hij niet één van beide talen, dan is de taal van de rechtspleging die van de kamer waaraan de behandeling van het beroep wordt toegewezen. De eerste voorzitter van de nederlandse taalrol en de eerste voorzitter van de franse taalrol verdelen gezamenlijk de beroepen over de beide taalrollen. De Koning bepaalt welke voorzitter binnen elke taalrol het ambt van eerste voorzitter bekleedt".

3. Aangezien de tekst van het eerste lid van artikel 57/20 vervangen wordt, dienen in het tweede lid van dat artikel, dat het derde lid wordt, de woorden "Wanneer deze geen dezer talen verstaat" vervangen te worden door de woorden "Wanneer de vreemdeling noch Nederlands noch Frans verstaat".

Artikel 19.

1. De inleidende zin zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"In artikel 63 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 14 juli 1987 en 18 juli 1991, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

Bijgevolg zouden in de tekst onder 1° de woorden "gewijzigd bij de wet van 14 juli 1987" moeten vervallen en

in de tekst onder 2° en 3° de woorden "gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991".

2. Wat het ontworpen tweede lid betreft, dient naar de algemene opmerking verwezen te worden.

3. Wat de wijziging aangebracht in het derde lid van artikel 63 betreft, dient de Regering te beoordelen of de lijst met beslissingen bedoeld in die bepaling niet aangevuld moet worden met de vermelding van de beslissingen bepaald in artikel 13, derde lid (1) en de beslissingen bepaald in artikel 50, derde lid (2).

De artikelen 20 tot 25.

De invoeging van een hoofdstuk Ibis, met als opschrift "Dringend beroep bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen (lees : de staatlozen)" vereist dat de hoedanigheid van commissaris-generaal nauwkeurig omschreven wordt, zoals in de algemene opmerking wordt voorgesteld, en dat de procedures dienovereenkomstig worden aangepast.

De Raad van State maakt geen opmerking over het ontworpen hoofdstuk omdat het herzien moet worden in de zin gelijk in de algemene opmerking wordt aangegeven.

---

(1) Zie artikel 1 van het ontwerp.

(2) Zie artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 26.

Volgens de ontworpen bepaling moet iedere vreemdeling die bij de Raad van State de nietigverklaring vordert van een maatregel die ten aanzien van hem is genomen met toepassing van de wet van 15 december 1980, zijn beroep binnen vijf werkdagen instellen. Dat is een ingrijpende wijziging van de bestaande situatie aangezien de huidige termijn voor het instellen van beroep, die de termijn van het gemeen recht is (1), zestig dagen bedraagt.

De korte termijn van vijf dagen doet duidelijk afbreuk aan het beginsel van de werkzaamheid van het beroep bij de Raad van State, welk beginsel, zoals in de algemene opmerking wordt aangegeven, uitdrukkelijk gewaarborgd wordt door verscheidene regels van het internationaal recht : hij bindt het beroep immers aan zulk een strenge termijnvoorwaarde dat hij al in beginsel de mogelijkheid om beroep in te stellen in gevaar brengt (2). In het bijzonder doet hij afbreuk aan het voorschrift van artikel 16, 1°, van het

---

(1) Artikel 30, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State.

(2) Volgens het Europese Hof voor de rechten van de mens moet de werkzaamheid van het recht van rechtsingang beoordeeld worden in het licht van de noodzaak om een werkelijke en concrete bescherming van het individu te waarborgen; een feitelijke belemmering is aldus even onaanvaardbaar als een juridische belemmering (arrest Airey, 9 oktober 1979, reeks A, nr. 32). Zie ook J. VELU en R. ERGEC, "La Convention européenne des droits de l'homme", R.P.D.B., compl.- VII, Bruylant, 1990, inzonderheid nrs. 130 en 458.

Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, dat bepaalt dat iedere vluchteling "het genot van rechtsingang" moet hebben.

Overigens zou het gevolg van de korte termijn kunnen zijn dat niet het aantal beroepen afneemt, maar wel toeneemt, doordat beroepen tot bewaring van recht zouden worden ingesteld.

Rekening gehouden echter met de vereiste snelle behandeling in dezen zou over een minder grote inkorting van de termijn voor het instellen van beroep gedacht kunnen worden.

Artikel 27.

Rekening gehouden met de algemene opmerking moet het artikel geheel herzien worden. Indien het voorstel dat in die algemene opmerking wordt gedaan, behouden wordt, zal het beroep van de Minister niet meer tegen een administratieve handeling gericht zijn, maar tegen een rechterlijke handeling.

Artikel 28.

1. Voorafgaand dient in herinnering te worden gebracht dat de huidige tekst van artikel 70 van de wet de Raad van State machtigt om de schorsing te bevelen van de tenuitvoerlegging van de terugwijzings- of uitzettingsbesluiten waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd. De

ontworpen bepaling brengt de opheffing van die bijzondere procedure met zich mee. Voortaan zullen de betrokkenen de schorsing van de tenuitvoerlegging van de terugwijzings- of uitzettingsbesluiten conform artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten vorderen.

2. Het ontworpen eerste lid bevat een machtiging van de Koning in bewoordingen die duidelijker bepaald zouden moeten worden (1), met dien verstande dat gezorgd dient te worden voor een gewaarborgde werkzaamheid van het beroep bij de Raad van State.

3. Wat het ontworpen tweede lid betreft, zij verwezen naar de algemene opmerking.

Artikel 29.

1. Er zij verwezen naar de algemene opmerking.

2. Het zou beter zijn te schrijven :

"Artikel 70bis, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991, wordt opgeheven".

---

(1) De memorie van toelichting brengt alleen het idee aan van "een vlottere behandeling van de dossiers". Volgens de uitleg van de gemachtigden van de Minister, zou het, alleen wat de vluchtelingen betreft, gaan om een versnelling van de procedure en het vaststellen van bepalingen inzake "onrechtmatige beroepen".

Artikel 30.

1. Wat de verwijzing naar artikel 53bis, tweede lid, betreft zij verwezen naar de opmerking bij artikel 11 van het ontwerp.

2. Wat de verwijzing naar artikel 63/5 betreft, zij verwezen naar de algemene opmerking.

3. Wat de verwijzing naar artikel 74/6 betreft, zij verwezen naar de opmerking bij artikel 31 van het ontwerp.

Artikel 31.

Artikel 31, dat volgens de memorie van toelichting van toepassing is op de asielaanvrager, moet aangepast worden aan de regels bepaald in artikel 31 van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, dat specifiek de situatie regelt van de vluchtelingen die op onregelmatige wijze in het land van toevlucht verblijven.

Artikel 31, tweede lid, van dat Verdrag bepaalt immers het volgende :

> "2. De Verdragsluitende Staten zullen de bewegingsvrijheid van zodanige vluchtelingen niet verder beperken dan noodzakelijk; deze beperkingen zullen

alleen worden toegepast totdat hun status in het land van toevlucht is geregeld of totdat zij er in geslaagd zijn toegelaten te worden in een ander land. De Verdragsluitende Staten zullen aan deze vluchtelingen een redelijk uitstel alsmede de nodige faciliteiten, verlenen ten einde toelating te verkrijgen in een ander land".

Een zodanige bepaling omvat een geheel van beginselen die de steller van het ontwerp moet naleven als hij een bepaald aantal maatregelen wil nemen betreffende de vluchtelingen die onregelmatig in het land verblijven.

Die maatregelen mogen slechts beperkend zijn inzake de bewegingsvrijheid van de asielaanvrager voor zover zij strikt noodzakelijk zijn. Bovendien kunnen zij alleen van toepassing zijn tijdens de procedure tot regularisatie van de situatie van die vluchtelingen.

Het artikel dient bijgevolg herzien te worden waarbij in het bijzonder gelet moet worden op de evenredigheid tussen de genomen maatregel en de noodzaak ervan.

Artikel 32.

Volgens de memorie van toelichting heeft de ontworpen bepaling "de versnelling van de procedure" tot doel.

Het ontwerp bepaalt dat de kamers van de afdeling administratie van de Raad van State die beslissen over de beroepen tot nietigverklaring, alleen dan uit één enkel lid bestaan, wanneer de beroepen ingesteld worden tegen admi-

nistratieve beslissingen die met toepassing van de wet van 15 december 1980 genomen zijn.

De collegiale rechtspraak van rechtscolleges die in laatste instantie uitspraak doen, vormt in het Belgische recht een traditionele regel.

Indien de steller van het ontwerp meent dat er dringende redenen zijn die in dezen wettigen dat aan die regel afbreuk wordt gedaan, dan zou de tekst op zijn minst moeten voorzien in de mogelijkheid voor verzoeker om in de akte waarmee het beroep wordt ingesteld het herstel van de collegiale rechtspraak te vragen.

Artikel 33.

De ontworpen bepaling zou met overgangsbepalingen aangevuld moeten worden, in het bijzonder wat de beroepen (1) betreft ingesteld vóór de inwerkingtreding van de ontworpen wet en waarover nog niet beslist zou zijn op het moment van die inwerkingtreding.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp is ondermaats uit het oogpunt van taalzuiverheid en uit het oogpunt van wetgevingstechniek.

---

(1) De dringende verzoeken tot heronderzoek, opgenomen in titel III, hoofdstuk Ibis, van de huidige wettekst, inbegrepen.

Zo bijvoorbeeld wordt herhaaldelijk ten onrechte het woord "ingeval" gebruikt, met de betekenis van "indien" of "wanneer", wordt de term "opschorten" gebruikt in plaats van "schorsen", heeft men het nu eens over "in toepassing van" en dan weer over "met toepassing van" en wordt de benaming "Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen" herhaaldelijk verkeerd weergegeven.

Ten slotte wordt in strijd met hetgeen gebruikelijk is in de wetgevingstechniek nu eens "lid 1", "lid 2" geschreven, dan weer "eerste lid", enz.

De Nederlandse tekst zou grondig moeten worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. J.-J. STRYCKMANS.