ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et par le Ministre de l'Intérieur, le 8 mai 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", a donné le 6 juillet 1992 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 mei 1992 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hun 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 op 6 juli 1992 het volgend advies gegeven :

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 3 du projet soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat tend à remplacer l'article 54, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, par la disposition suivante :

> "Le Ministre compétent ou son délégué peut, à tout moment, et conformément aux modalités déterminées par un arrêté royal délibéré au Conseil des Ministres, enjoindre à l'étranger entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2 ou dont le séjour a cessé d'être régulier, et qui a demandé la qualité de réfugié, de résider en un lieu déterminé et de se soumettre régulièrement aux contrôles du respect de cette obligation, pendant que sa demande est à l'examen".

L'exposé des motifs commente en ces termes la modification que le projet tend à apporter à l'article 54, alinéa 1er :

> "L'article 3 en projet modifie l'article 54 en sorte que le Ministre compétent ou son délégué puisse, conformément aux modalités déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, enjoindre au candidat réfugié, qui est entré dans le Royaume de manière illégale ou qui a introduit sa demande au moment où son séjour a cessé d'être régulier, à résider dans un lieu déterminé et à se soumettre régulièrement aux contrôles du respect de cette obligation.
>
> (...)
>
> L'article 3 du présent projet de loi permettra donc au Ministre compétent ou à son délégué, d'enjoindre aux candidats réfugiés de résider, pendant la procédure d'asile, dans un lieu déterminé, soit au Petit Château, soit dans un centre d'accueil, soit dans une commune déterminée.
>
> Les modalités seront déterminées dans un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, lequel prévoirait également

un mécanisme garantissant une juste répartition des demandeurs d'asile entre toutes les communes du Royaume".

Une conséquence de l'application de cette nouvelle disposition sera que la transgression de l'obligation de résidence expose celui qui s'en rend coupable aux peines prévues par l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980.

Une autre conséquence découlera dorénavant de la méconnaissance de cette obligation; en vertu de l'article 2 du projet, qui vise à modifier l'article 52, §§ 2 à 4, de la loi du 15 décembre 1980, la demande d'asile pourra, dans ce cas, être déclarée irrecevable et un refus de séjour pourra être justifiée.

2. L'article 54, alinéa 1er, en projet n'est applicable qu'au candidat réfugié politique ou bien qui est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 (a), ou bien dont le séjour a cessé d'être régulier (b).

a) Entrée irrégulière dans le Royaume.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 :

"Est autorisé à entrer dans le Royaume, l'étranger porteur :

1° soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal;

2° soit d’un passeport valable ou d’un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d’un visa ou d’une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge, néerlandais ou luxembourgeois.

Le Ministre de la Justice peut autoriser à pénétrer en Belgique l’étranger qui n’est porteur d’aucun des documents prévus par l’alinéa précédent, sur base de modalités déterminées par arrêté royal".

Il paraît important de souligner qu’en vertu du projet, une mesure d’assignation à résidence peut être prise à l’égard de l’étranger revendiquant le statut de réfugié politique, dès que celui-ci est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions "documentaires" prévues par l’article 2 de la loi, même si par la suite, sa demande ayant été jugée recevable, il est autorisé à séjourner provisoirement dans le Royaume; le projet permet, en effet, d’imposer une assignation à résidence "à tout moment", donc aussi, semble-t-il, après la délivrance d’une "annexe 26" à l’étranger entré irrégulièrement.

Au contraire, l’étranger qui revendique la qualité de réfugié politique lors du contrôle aux frontières et qui n’est pas refoulé, ne paraît pas pouvoir être assigné à résidence, puisqu’il entre en vertu de l’autorisation apposée sur une "annexe 25" prévue par l’article 72bis de l’arrêté royal du 8 octobre 1981, sans même que l’autorisation d’entrer dans le Royaume puisse, à défaut de texte exprès, être subordonnée à une assignation à résidence.

Il ressort toutefois des explications des délégués des Ministres, que la mesure pourrait, en revanche, être prise à l’égard d’un demandeur d’asile qui reçoit l’autorisation d’entrer dans le Royaume à l’expiration du délai de deux mois prévu par

l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 18 juillet 1991. Cette interprétation donnée par les délégués des Ministres paraît cependant peu compatible avec le texte actuel de l'article 74/5 de la loi et avec celui de l'article 72bis de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Une difficulté analogue se présente pour l'article 63-3, § 3, alinéa 4, de la loi.

En conclusion, le texte de l'article 54, alinéa 1er, en projet gagnerait à être revu aux fins de prévenir de telles difficultés d'interprétation et de déterminer avec précision à quels candidats réfugiés il est applicable, compte tenu des circonstances de leur entrée; la détermination de ces catégories doit se fonder sur des critères objectifs et justifiés, sous peine de violer les articles 6 et 6bis de la Constitution.

b) Séjour ayant cessé d'être régulier.

La seconde hypothèse vise non seulement, selon les délégués des Ministres, l'étranger qui revendique la qualité de réfugié politique après l'expiration de l'autorisation de séjour qui lui a été accordée à un autre titre, mais aussi celui qui n'accomplit pas les formalités auxquelles la régularité de son séjour est subordonnée, parmi lesquelles celles imposées par l'article 5 de la loi et par les articles 74 et 80 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

Le projet présente toutefois une ambiguïté découlant de la combinaison des mots "à tout moment" avec la proposition "dont le séjour a cessé d'être régulier", dans l'hypothèse où, après que le séjour a cessé, un moment, d'être régulier, la situation

du demandeur d’asile est régularisée : le Ministre ou son délégué peuvent-ils encore, après cette régularisation (inscription tardive au registre des étrangers, p. ex.), décider une assignation à résidence ?

\+

\+ +

En conclusion, il conviendrait de déterminer, pour chaque catégorie de demandeurs d’asile, le moment précis à partir duquel le Ministre peut leur enjoindre de résider à un certain endroit, et de fixer aussi le moment à partir duquel la même mesure ne peut plus être prise.

3. L’assignation à résidence constitue une restriction à la liberté individuelle garantie par l’article 7, alinéa 1er, de la Constitution, laquelle inclut la liberté d’aller et de venir ainsi que celle de choisir le lieu de sa résidence.

En vertu de l’article 128 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.

La disposition constitutionnelle entendant le mot "loi" au sens formel, une habilitation générale donnée au Roi est exclue. A cet égard, le terme "modalités" est trop imprécis.

Le texte en projet doit dès lors être revu aux fins de fixer les règles essentielles dont le Roi devra s'inspirer dans la mise en oeuvre de l'habilitation qui lui est consentie. Parmi ces règles, il convient de faire figurer le principe des mécanismes envisagés, la détermination précise des catégories de personnes visées (cf. également l'observation 2, a), la limitation de la mesure dans le temps (cf. également l'observation 2, b) et l'attribution d'un pouvoir d'appréciation au Ministre, afin d'exclure toute application automatique.

Le terme "modalités" ne traduit d'ailleurs pas à suffisance l'intention exprimée dans l'exposé des motifs d'instaurer "un mécanisme garantissant une juste répartition des demandeurs d'asile entre toutes les communes du Royaume". Tel qu'il est rédigé, l'article 3 ne pourrait servir de fondement à la mise en oeuvre de la technique envisagée dans l'exposé des motifs.

4. En outre, lors de la nouvelle rédaction de l'article 54, alinéa 1er, en projet, il y aura lieu de tenir compte de plusieurs Conventions internationales et plus particulièrement des dispositions suivantes :

a) l'article 26 de la Convention relative au statut des réfugiés :

"Art. 26. Liberté de circulation. Tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances".

b) l'article 31 de la même Convention :

"Art. 31. Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil.

1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article 1er, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

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".

c) l'article 2, 1, l'article 2, 3 et l'article 2, 4, du Protocole n° 4 à la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

"1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

(...).

3. L'exercice de ces droits 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.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1er peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique".

d) l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

"1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent pacte.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays".

e) l'article 22 de la Convention relative aux droits de l'enfant :

"1. Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.

2. A cette fin, les Etats parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accordé, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit".

5. En conclusion, la réforme en projet doit faire, à tout le moins, l'objet d'une loi qui règle la matière de façon suffisamment complète en énonçant elle-même tous les principes dont le Roi aura à s'inspirer lors de la mise en oeuvre de l'habilitation qui lui est conférée.

Dans l'élaboration d'une telle loi, il convient non seulement de clarifier le champ d'application de la norme et

d’éliminer les discriminations injustifiées, mais, en outre, 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 qui peuvent être poursuivis.

Enfin, il va de soi que les mesures de contrôle qu’évoque l’article 54, alinéa 1er, en projet en vue de s’assurer du respect de l’obligation de résidence, devront elles-mêmes tenir compte de l’ensemble des libertés et des 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).

II. OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE.

Article 1er.

Il convient de consacrer un article distinct à chacune des modifications contenues à l’article 1er.

L’usage recommande d’écrire : "L’article 7, alinéa 3, de la loi ..." et "L’article 25, alinéa 4, de la même loi ...".

Pour éviter le risque de voir la disposition nouvelle insérée dans la loi sous forme d’un alinéa 4, il serait préférable de ne pas en faire une phrase distincte. Le texte pourrait être rédigé comme suit : "sans que la durée de la détention puisse dépasser deux mois".

Article 2.

L’usage recommande d’écrire :

"A l’article 52 de la même loi, remplacé par la loi du 18 juillet 1991, sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 2 est complété comme suit :
"5° ...";

2° au paragraphe 3, 3°, les mots "dans un cas prévu au paragraphe 2, 4°" sont remplacés par les mots "dans un des cas prévus au paragraphe 2, 4° ou 5°";

3° au paragraphe 4, 3°, les mots "dans un des cas prévus au paragraphe 2, 4°" sont remplacés par les mots "dans un des cas prévus au paragaphe 2, 4° ou 5°".

En outre, la fin de l’article 52, § 2, 5°, en projet serait mieux rédigée comme suit : "... la résidence obligatoire fixée conformément à l’article 54, alinéa 1er".

Article 3.

La phrase liminaire serait mieux rédigée comme suit :

"L’article 54, alinéa 1er, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :".

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 3 van het ontwerp voorgelegd om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State wil artikel 54, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen vervangen door de volgende bepaling :

> "De bevoegde Minister of zijn gemachtigde kan de vreemdeling die het Rijk binnengekomen is zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn, en die de hoedanigheid van vluchteling heeft aangevraagd, op elk ogenblik en overeenkomstig de modaliteiten bepaald in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit verplichten in een bepaalde plaats te verblijven en zich regelmatig te onderwerpen aan de controles op het naleven van deze verplichting, terwijl zijn aanvraag in onderzoek is".

De memorie van toelichting beoordeelt in de volgende bewoordingen de wijziging die het ontwerp in artikel 54, eerste lid, wil aanbrengen :

> "Door de wijziging in het voorgestelde artikel 3 van artikel 54, zal de bevoegde Minister of zijn gemachtigde overeenkomstig de modaliteiten bepaald door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, de asielzoeker die onregelmatig het land is binnengekomen ofwel zijn aanvraag heeft ingediend op het ogenblik dat zijn verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn, kunnen verplichten op een bepaalde plaats te blijven en zich regelmatig te onderwerpen aan controles op het naleven van deze verplichting.
>
> (...)

Daarnaast zal artikel 3 van dit wetsontwerp de bevoegde Minister of zijn gemachtigde toelaten om de kandidaat-politieke vluchtelingen tijdens hun asielprocedure te verplichten op een bepaalde plaats te verblijven, hetzij in het Klein Kasteeltje, hetzij in een opvangcentrum, hetzij in een bepaalde gemeente.

De modaliteiten zullen worden bepaald in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, waarin eveneens een mechanisme wordt voorzien dat een juiste verdeling van de asielzoekers tussen alle gemeenten van het Rijk waarborgt".

De toepassing van die nieuwe bepaling zal onder andere tot gevolg hebben dat de persoon die zich schuldig maakt aan niet-naleving van de verblijfsplicht, zich bloot stelt aan de straffen vastgesteld in artikel 75 van de wet van 15 december 1980.

Een ander gevolg vloeit voortaan voort uit de niet-naleving van die verplichting; krachtens artikel 2 van het ontwerp, dat artikel 52, §§ 2 tot 4, van de wet van 15 december 1980 wil wijzigen, kan de asielaanvraag in dat geval onontvankelijk verklaard worden en aanleiding geven tot weigering van een verblijfsvergunning.

2. Het ontworpen artikel 54, eerste lid, is slechts van toepassing op een kandidaat-politieke vluchteling die ofwel het Rijk binnengekomen is zonder te voldoen aan de in artikel 2 van de wet van 15 december 1980 (a) gestelde voorwaarden, of wiens verblijf niet langer regelmatig is (b).

a) <u>Onregelmatige binnenkomst in het Rijk</u>.

Artikel 2 van de wet van 15 december 1980 bepaalt :

"Wordt toegelaten het Rijk binnen te komen de vreemdeling die houder is :

1° hetzij van de documenten die vereist zijn krachtens een internationaal verdrag, een wet of een koninklijk besluit;

2° hetzij van een geldig paspoort of van een daarmee gelijkgestelde reistitel, voorzien van een visum of van een visumverklaring, geldig voor België, aangebracht door een Belgische, Nederlandse of Luxemburgse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger.

De Minister van Justitie kan een vreemdeling die geen enkele van de in het voorgaande lid bepaalde documenten bezit, toestaan België binnen te komen, zulks op grond van bij koninklijk besluit vastgestelde modaliteiten".

Het lijkt belangrijk er de aandacht op te vestigen dat krachtens het ontwerp een verplichte verblijfplaats kan worden aangewezen aan de vreemdeling die aanspraak maakt op de status van politieke vluchteling, zodra deze het Rijk is binnengekomen zonder in het bezit te zijn van de documenten voorgeschreven bij artikel 2 van de wet, ook al is het hem nadien, nadat zijn aanvraag ontvankelijk werd verklaard, toegestaan voorlopig in het Rijk te verblijven; het ontwerp maakt het namelijk mogelijk "op elk ogenblik" een verplichte verblijfplaats op te leggen, dus naar het zich laat aanzien ook nadat een "bijlage 26" aan de vreemdeling die het Rijk op onregelmatige wijze is binnengekomen, werd afgegeven.

De vreemdeling daarentegen, die aanspraak maakt op de hoedanigheid van politieke vluchteling bij de controle aan de grens en die niet teruggedreven wordt, lijkt geen verplichte verblijfplaats aangewezen te kunnen worden, aangezien hij binnenkomt krachtens de toestemming gebaseerd op een "bijlage 25" voorgeschreven door artikel 72bis van het koninklijk besluit van

8 oktober 1981, en dit zelfs zonder dat de toestemming om het Rijk binnen te komen, bij gebrek aan een uitdrukkelijke tekst, aan het aanwijzen van een verplichte verblijfplaats gekoppeld kan worden.

Uit de verklaringen van de gemachtigden van de Ministers blijkt nochtans dat een verplichte verblijfplaats wel kan worden aangewezen aan een asielaanvrager die, bij het verstrijken van de termijn van twee maanden voorgeschreven bij artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1991, de toestemming krijgt om het Rijk binnen te komen. Die interpretatie van de gemachtigden van de Ministers lijkt echter moeilijk te verenigen met de huidige tekst van artikel 74/5 van de wet en met die van artikel 72bis van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981. Een soortgelijk probleem rijst bij artikel 63/3, § 3, vierde lid, van de wet.

Hieruit valt te besluiten dat het beter zou zijn de tekst van het ontworpen artikel 54, eerste lid, te herzien om dergelijke interpretatieproblemen te voorkomen en om nauwkeurig te bepalen op welke kandidaat-vluchtelingen het artikel van toepassing is, rekening gehouden met de omstandigheden van hun binnenkomst; de vaststelling van die categorieën moet gebaseerd zijn op objectieve en gerechtvaardigde criteria, zoniet worden de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet geschonden.

b) <u>Verblijf dat niet langer regelmatig is</u>.

Het tweede geval heeft volgens de gemachtigden van de Ministers niet alleen betrekking op de vreemdeling die aanspraak

maakt op de hoedanigheid van politieke vluchteling na het verstrijken van de verblijfsvergunning die hem op een andere basis is toegekend, maar ook op diegene die de vormvoorschriften niet vervult die vereist zijn voor de regelmatigheid van zijn verblijf, waaronder de voorschriften die worden opgelegd bij artikel 5 van de wet en bij de artikelen 74 en 80 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981.

Het ontwerp bevat echter een dubbelzinnigheid die voortvloeit uit de combinatie van de woorden "op elk moment" met de zinsnede "wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn", gesteld dat, nadat het verblijf even niet meer regelmatig is geweest, de toestand van de asielaanvrager geregulariseerd wordt : kan de Minister of zijn gemachtigde, na die regularisatie (bv. te late inschrijving in het vreemdelingenregister), besluiten tot de aanwijzing van een verplichte verblijfplaats ?

\+

\+ +

Hieruit valt te besluiten dat voor iedere categorie van asielaanvragers het exacte tijdstip dient 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 dient te worden vastgesteld.

3. De aanwijzing van een verplichte verblijfplaats vormt een beperking van de vrijheid van de persoon, die gewaarborgd

wordt bij artikel 7, eerste lid, van de Grondwet, en die zowel de vrijheid van beweging als de vrijheid om zijn verblijfplaats te kiezen omvat.

Krachtens artikel 128 van de Grondwet geniet iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

Daar de grondwettelijke bepaling de term "wet" in zijn formele betekenis gebruikt, is het uitgesloten dat aan de Koning een algemene machtiging wordt verleend. In dat opzicht is de term "modaliteiten" te vaag.

De ontwerp-tekst moet bijgevolg herzien worden om de wezenlijke regels vast te stellen waarop de Koning zich zal moeten baseren om de machtiging die hem wordt verleend uit te oefenen. Die regels zouden onder andere het principe van de bedoelde mechanismen moeten omvatten, de nauwkeurige bepaling van de categorieën van bedoelde personen (cf. tevens opmerking 2, a), de beperking in de tijd van de maatregel (cf. opmerking 2, b) en het toekennen van een beoordelingsbevoegdheid aan de Minister, om iedere automatische toepassing uit te sluiten.

De term "modaliteiten" geeft trouwens niet voldoende de bedoeling van de memorie van toelichting weer om "een mechanisme dat een juiste verdeling van de asielzoekers tussen alle gemeenten van het Rijk waarborgt" in te stellen. Artikel 3 kan in zijn huidige vorm niet als grond dienen voor de toepassing van de werkwijze die in de memorie van toelichting in uitzicht wordt gesteld.

4. Bovendien dient bij het herschrijven van het ontworpen artikel 54, eerste lid, rekening gehouden te worden met verscheidene internationale verdragen en meer in het bijzonder met de volgende bepalingen :

a) artikel 26 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen :

"Art. 26. Bewegingsvrijheid. Elke Verdragsluitende Staat zal aan de regelmatig op zijn grondgebied vertoevende vluchtelingen het recht verlenen er hun verblijf te kiezen en zich vrij op dat grondgebied te bewegen, onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden".

b) artikel 31 van hetzelfde Verdrag :

"Art. 31. Illegale vluchtelingen in het land van toevlucht.

1. De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancties, op grond van onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich

aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatige aanwezigheid.

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".

c) artikel 2.1., artikel 2.3. en artikel 2.4., van het vierde Protocol bij het Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden :

"1. Een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, heeft het recht zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen.

(...)

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien 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.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaaldelijk omschreven gebieden, worden gebonden aan bij de wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving".

d) artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten :

"1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.

2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.

3. De bovengenoemde rechten kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, 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 de andere in dit Verdrag erkende rechten.

4. Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren".

e) artikel 22 van het Verdrag inzake de rechten van het kind :

"1. De Staten die partij zijn, nemen passende maatregelen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of dat in overeenstemming met het toepasselijke internationale of nationale recht en de toepasselijke procedures als vluchteling wordt beschouwd, ongeacht of het al dan niet door zijn of haar ouders of door iemand anders wordt begeleid, passende bescherming en

humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de van toepassing zijnde rechten beschreven in dit Verdrag en in andere internationale akten inzake de rechten van de mens of humanitaire akten waarbij de bedoelde Staten partij zijn.

2. Hiertoe verlenen de Staten die partij zijn, naar zij passend achten, hun medewerking aan alle inspanningen van de Verenigde Naties en andere bevoegde intergouvernementele organisaties of niet-gouvernementele organisaties die met de Verenigde Naties samenwerken, om dat kind te beschermen en bij te staan en de ouders of andere gezinsleden op te sporen van een kind dat vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. In gevallen waarin geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt aan het kind dezelfde bescherming verleend als aan ieder ander kind dat om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen, zoals beschreven in dit Verdrag".

5. Bij wijze van besluit valt dus op te merken dat de ontwerp-hervorming op zijn minst vervat moet worden in een wet die de aangelegenheid voldoende volledig regelt, waarbij die wet zelf alle beginselen moet vermelden waarop de Koning zich dient te baseren bij de uitoefening van de machtiging die hem wordt verleend.

Bij de voorbereiding van een dergelijke wet dient men niet alleen de werkingssfeer van de norm duidelijk te omschrijven en de niet-gerechtvaardigde ongelijke behandelingen weg te werken, maar moet men er bovendien op letten 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.

Ten slotte is het vanzelfsprekend dat de maatregelen ter controle van de naleving van de verplichting tot verblijf, vermeld in artikel 54, eerste lid, van het ontwerp, zelf rekening moeten 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 privé-leven (artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden).

II. OPMERKINGEN INZAKE DE WETGEVINGSTECHNIEK.

Artikel 1.

Aan elk van de wijzigingen vervat in artikel 1 dient men een afzonderlijk artikel te wijden.

Zoals gebruikelijk is, schrijve men : "Artikel 7, derde lid, van de wet ..." en "Artikel 25, vierde lid, van dezelfde wet ...".

Om te vermijden dat de nieuwe bepaling wordt opgevat als een vierde lid dat aan de wet wordt toegevoegd, zou het beter zijn er geen afzonderlijke zin van te maken. De tekst zou als volgt geredigeerd kunnen worden : "zonder dat de duur van de hechtenis 2 maanden te boven mag gaan".

Artikel 2.

Zoals gebruikelijk is schrijve men :

"In artikel 52 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 18 juli 1991, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 2 wordt aangevuld als volgt :
"5° ...";

2° in paragraaf 3, 3°, worden de woorden "in een van de gevallen bedoeld in paragraaf 2, 4°" vervangen door de woorden "in een van de gevallen bedoeld in paragraaf 2, 4° of 5°".

3° in paragraaf 4, 3°, worden de woorden "in een van de gevallen bedoeld in paragraaf 2, 4°" vervangen door de woorden "in een van de gevallen bedoeld in paragraaf 2, 4° of 5°"".

Bovendien zou het einde van het ontworpen artikel 52, § 2, 5°, beter als volgt geredigeerd worden : "... de verblijfsplicht, bepaald overeenkomstig artikel 54, eerste lid".

Artikel 3.

De inleidende zin zou beter als volgt geredigeerd worden :

"Artikel 54, eerste lid, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :".

La chambre était composée de

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

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

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, 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. M. QUINTIN, 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. M. QUINTIN, 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.