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 des Affaires étrangères, le 13 août 1993, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, faite à Dublin le 15 juin 1990, à Rome le 7 décembre 1990 et à Luxembourg le 13 juin 1991", a donné le 4 octobre 1993 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 augustus 1993 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, gedaan te Dublin op 15 juni 1990, te Rome op 7 december 1990 en te Luxemburg op 13 juni 1991", heeft op 4 oktober 1993 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Compte tenu de l'objet de la convention se pose le problème de sa compatibilité avec les dispositions du titre II, chapitre VII (Responsabilité pour le traitement de demandes d'asile) de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, de l'acte final, du procès-verbal et de la déclaration commune, signés à Schengen le 19 juin 1990. Si les objectifs poursuivis par les deux conventions sont incontestablement les mêmes, leurs dispositions aboutissent toutefois dans bien des hypothèses à des solutions différentes quant à l'identité de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile.

Tel est notamment le cas :

a) lorsque plusieurs Etats ont délivré au demandeur d'asile un titre de séjour : alors que la Convention d'application de Schengen (article 30, § 1er, b) rend responsable du traitement de la demande d'asile l'Etat qui a délivré le document dont l'échéance est la plus lointaine, la présente convention (article 5, § 3, a), ne fait intervenir ce critère qu'en second lieu, après celui tiré de la durée respective de validité des documents;

b) lorsqu'un Etat autre que celui qui a entrepris d'examiner la demande délivre au demandeur un titre de séjour : la

durée de validité minimale du titre de séjour requise pour exempter de sa responsabilité l'Etat qui a commencé l'examen de la demande diffère selon que l'on consulte la présente convention (article 10, § 2 : 3 mois) ou celle d'application de Schengen (article 33, § 2 : 1 an);

c) lorsqu'une personne entre régulièrement sur le territoire commun au bénéfice d'une dispense de visa puis dépose sa demande dans un second Etat où il est également dispensé de l'obligation de visa : alors que la Convention d'application de Schengen (article 30, § 1er, d, alinéa 1er) rend responsable du traitement de la demande l'Etat d'entrée, cette responsabilité incombe selon la présente convention (article 7, § 1er), à l'Etat saisi de la demande.

Le délégué du ministre a fourni à propos de cette question la réponse suivante :

"1) lorsque la convention à l'examen et la Convention d'application de Schengen conduisent à des solutions différentes quant à l'identité de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, les Etats qui seront liés par les deux conventions sont d'accord pour que, dans leurs relations, les dispositions de la convention à l'examen prévalent sur celles de la Convention d'application de Schengen; l'article 142 de cette dernière convention énonce, en effet, une règle d'interprétation et consacre d'emblée la primauté des conventions qui, comme celle actuellement examinée, sont conclues entre les Etats membres des Communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace intérieur sans frontières;

2) pour éviter toute insécurité juridique, les Etats concernés préparent actuellement un protocole à la Convention d'application de Schengen de manière à supprimer toute divergence entre cette convention et celle de Dublin".

Ces explications semblent bien répondre à la question posée.

II. Il y a lieu d'attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que les obligations imposées par la convention examinée peuvent avoir une incidence sur le régime de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers parce que, avant toute autre question, se posera celle de savoir si l'Etat belge peut ou doit examiner la demande d'asile qui lui est adressée; il conviendrait donc de déterminer quel sera le sort réservé au demandeur pendant le temps où cette question sera examinée, par quelle autorité elle le sera et selon quelle procédure.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Rekening houdend met het onderwerp van de overeenkomst rijst het probleem of deze verenigbaar is met de bepalingen van titel II, hoofdstuk VII (Verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken) van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen, van de slotakte, van het protocol en van de gemeenschappelijke verklaring, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990. Ook al zijn de nagestreefde doeleinden van deze twee overeenkomsten ontegensprekelijk dezelfde, de bepalingen ervan leiden echter in heel wat gevallen tot verschillende resultaten wat de identiteit betreft van de Staat die verantwoordelijk is voor het onderzoek van de asielaanvraag.

Dat is onder meer het geval :

a) wanneer verscheidene Staten aan de asielzoeker een verblijfstitel hebben afgegeven : waar de Overeenkomst ter uitvoering van Schengen (artikel 30, lid 1, b) de Staat die het bescheid afgeeft waarvan de geldigheidsduur het laatst verstrijkt verantwoordelijk stelt voor de behandeling van het asielverzoek, komt dit criterium in de onderhavige overeenkomst (artikel 5, lid 3, a), pas op de tweede plaats, na dat van de respectieve geldigheidsduur van de bescheiden;

b) wanneer een andere Staat dan die welke het onderzoek van het verzoek heeft aangevat aan de asielzoeker een verblijfstitel afgeeft : de minimumgeldigheidsduur van de verblijfstitel die is vereist opdat de verantwoordelijkheid van de Staat die het onderzoek van het verzoek aangevat heeft zou vervallen, is verschillend al naargelang de onderhavige overeenkomst (artikel 10, lid 2 : 3 maanden) dan wel de overeenkomst ter uitvoering van Schengen (artikel 33, lid 2 : een jaar) wordt geraadpleegd;

c) wanneer een persoon regelmatig het gemeenschappelijk grondgebied binnenkomt waar hij niet visumplichtig is en vervolgens zijn verzoek in een tweede Staat indient waar hij evenmin visumplichtig is : terwijl de Overeenkomst ter uitvoering van Schengen (artikel 30, lid 1, d, eerste alinea) de Staat van binnenkomst verantwoordelijk stelt voor de behandeling van het verzoek, berust volgens de onderhavige overeenkomst (artikel 7, lid 1) de verantwoordelijkheid bij de Staat waarbij het verzoek is ingediend.

De gemachtigde van de minister heeft met betrekking tot deze kwestie het volgende antwoord gegeven :

"1) lorsque la convention à l'examen et la Convention d'application de Schengen conduisent à des solutions différentes quant à l'identité de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, les Etats qui seront liés par les deux conventions sont d'accord pour que, dans leurs relations, les dispositions de la convention à l'examen prévalent sur celles de la Convention d'application de Schengen; l'article 142 de cette dernière convention énonce, en effet, une règle d'interprétation et consacre d'emblée la

primauté des conventions qui, comme celle actuellement examinée, sont conclues entre les Etats membres des Communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace intérieur sans frontières;

2) pour éviter toute insécurité juridique, les Etats concernés préparent actuellement un protocole à la Convention d'application de Schengen de manière à supprimer toute divergence entre cette convention et celle de Dublin".

Deze uitleg lijkt een afdoend antwoord te geven op de gestelde vraag.

II. De Regering dient erop gewezen te worden dat de verplichtingen die opgelegd worden bij de onderzochte overeenkomst gevolgen kunnen hebben voor de regeling van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, aangezien in de eerste plaats de vraag rijst of de Belgische Staat het bij hem ingediende asielverzoek mag of moet behandelen; er dient dus te worden vastgesteld wat het lot is van de asielzoeker gedurende het onderzoek van deze kwestie, door welke overheid de kwestie wordt onderzocht en volgens welke procedure.

La chambre était composée de

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

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

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coor- dination a été rédigée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

kamervoorzitter,

staatsraden,

assessoren van de afdeling wetgeving,

griffier.

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. P. ERNOTTE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.