ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 22 novembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et y insérant un article 74/4bis nouveau", a donné le 24 novembre 1994 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 november 1994 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van het artikel 74/2 van en tot invoeging van een nieuw artikel 74/4bis in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft op 24 november 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, la demande d'avis est motivée :

"De in deze artikelen voorgestelde maatregelen moeten hoogdringend kunnen worden ingevoerd om zo snel mogelijk de totstandkoming of uitbreiding van bepaalde kanalen van illegale immigratie tegen te gaan of te voorkomen.

Net als de overige Westeuropese landen komt België tot de vaststelling dat het groeiend aantal maatregelen gericht op het indijken van de illegale immigratie gepaard gaat met een toename van professioneel georganiseerde netwerken van illegale immigratie, die het illegaal vervoer naar ons Rijk zelf organiseren of hierbij beroep doen op reguliere vervoersmaatschappijen.

Zo kreeg men in de tweede helft van dit jaar te maken met een bepaalde vervoerders-luchtvaartmaatschappij die elke week per vlucht tientallen personen die niet in het bezit zijn van de nodige inreisdocumenten, naar België vervoerde.

Deze trend houdt aan, aangezien de overheid niet op een snelle en efficiënte wijze de vervoerders er toe kan dwingen maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat er vreemdelingen naar het Belgische grondgebied vervoerd worden zonder dat die in het bezit zijn van de vereiste documenten.

Indien de overheid niet snel over bijkomende middelen kan beschikken, is het mogelijk dat bepaalde kanalen van illegale immigratie zich verder ontwikkelen, wat op korte tijd veel schade kan veroorzaken.

Naarmate deze netwerken de tijd krijgen om zich organisatorisch op punt te stellen, zal het voor de overheid steeds moeilijker worden om ze te bestrijden".

*

* *

La loi en projet poursuit un triple objectif.

D'une part, elle tend à renforcer la répression des infractions déjà prévues à l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en augmentant le montant des peines d'amende et en prévoyant un doublement de ces peines en cas de récidive dans l'année du procès-verbal (article 1er, 1) et 4)).

D'autre part, elle établit deux infractions nouvelles qui visent les transporteurs, publics ou privés, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus (article 1er, 2) et 3)).

Enfin, elle crée un régime complexe d'amendes administratives et de saisies destiné à dissuader les transporteurs de se prêter à l'entrée en Belgique d'étrangers non porteurs des documents requis (article 2).

I.

Dans son avis L. 17.474/9 donné le 3 novembre 1986 sur l'avant-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, le Conseil d'Etat, section de législation, a rappelé les principes découlant des Conventions internationales en matière de transport maritime et de transport aérien (1).

L'augmentation du montant des peines d'amende attachées aux infractions déjà prévues par la loi et le doublement de ces peines en cas de récidive n'appellent pas d'observations supplémentaires.

---

(1) Chambre 1986-1987, n° 689/1 du 1er décembre 1986.

II.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas eu le temps matériel de vérifier si des conventions internationales liant la Belgique ou des dispositions de droit communautaire ne faisaient pas, fût-ce en partie, obstacle à l'établissement des infractions nouvelles liées au transport, public ou privé, de personnes par route.

III.

L'article 74/4bis en projet suscite des objections de deux ordres.

A. Sur le plan des principes, l'avis 17.474/9 cité ci-dessus avait déjà émis les réserves suivantes à propos de l'"amende administrative" que l'avant-projet alors à l'examen tendait à instaurer :

> "L'article 38 du projet donne à l'amende qu'il tend à instituer la qualification d'"administrative". On ne peut admettre l'établissement d'amendes infligées par une autorité administrative que lorsque ces amendes constituent la sanction d'une obligation de caractère purement administratif et qu'elles sont d'un montant réduit. Admettre la solution contraire aboutirait à éluder les garanties établies par la Constitution en matière de prononciation des peines (Const., articles 7, 8, 73 et 92). Par conséquent, l'amende prévue par l'article est de nature pénale".

Dans un avis n○ L. 22.425/2 du 18 mai 1993 sur un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières (2), il a été plus explicite encore :

> "L'amende administrative, prononcée par un fonctionnaire agissant sans indépendance dans les liens de sa subordination hiérarchique et hors des garanties de la procédure pénale, ne peut être admise au regard de notre droit constitutionnel que si elle ne constitue pas une peine.
>
> Pour qu'une amende administrative n'acquiere pas de caractère proprement punitif, ce qui en modifierait la nature, il faut que, par la modération de son montant, elle n'ait pas d'effets sensibles sur les revenus ou sur le patrimoine du contrevenant tels que celui-ci devrait supporter une ou des privations quant à la satisfaction de ses besoins, tant sur le plan matériel que moral. L'appréciation de ces effets exige une relativisation de l'amende en rapport avec les moyens du contrevenant.
>
> En d'autres termes, l'amende administrative doit demeurer, en fonction de son montant, une espèce d'avertissement, de rappel à l'ordre.
>
> La détermination du montant d'une amende administrative soulève une question d'opportunité politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer. Toutefois, lorsque l'amende atteint un montant très important, il y a lieu de considérer qu'elle devient une peine qui ne peut être prononcée que par les tribunaux en vertu de l'article 92 de la Constitution".

---

(2) Sénat, 1992-1993, n○ 762/1, pp. 85 et 86.

Une amende de 150.000 francs par passager transporté, assortie de la retenue du moyen de transport en cas de non-paiement, telle qu'elle est prévue par l'article en projet, institue en réalité une peine que les juridictions de l'ordre judiciaire ont seules le pouvoir de prononcer. La circonstance que le paragraphe 5 de l'article 74/4bis ouvre au transporteur un recours par voie de requête au tribunal de première instance, recours d'ailleurs significativement qualifié d'"appel" dans le texte français, ne change rien au fait qu'en "première instance" l'amende est prononcée par "décision" du ministre ou de son délégué, ce qui ne peut être admis.

B. Dans son avis déjà cité du 3 novembre 1986, le Conseil d'Etat, section de législation, alors saisi d'un avant-projet qui instaurait, lui aussi, une "amende administrative" à charge du "transporteur public ou privé qui transporte à destination de la Belgique un passager qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980" avait analysé comme suit les dispositions pertinentes de la Convention internationale relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 et du Protocole de New-York du 31 janvier 1967 :

> "a) La définition du réfugié est donnée dans l'article 1er de la Convention. Bien que la reconnaissance de la qualité de réfugié soit une prérogative de chaque Etat souverain, l'autorité compétente pour se prononcer se borne à reconnaître une

qualité que le réfugié tient directement de la Convention. La doctrine internationale est très ferme sur ce point (1) (2).

b) Dans plusieurs des articles de la Convention et notamment dans l'article 31, le mot réfugié désigne celui qui réclame cette qualité et dont la condition sera déterminée au terme de la procédure d'éligibilité.

L'article 31.2 est très clair à cet égard. Il en ressort que si au terme de la procédure d'éligibilité, la qualité de réfugié est reconnue, l'Etat intéressé n'est pas, pour autant, tenu d'accorder l'asile; mais

---

(1) Mario BETTATI, L'asile politique en question, Paris, P.U.F., 1985, p. 95; Isi FOIGHEL, "The legal status of the boat people", Nordisk Tidskrift for international ret, 1979, p. 148; Atle GRAHL-MADSEN, "Reconnaissance du statut de réfugié en Norvège", Nordisk Tidskrift for international ret, 1979, p. 169; "International Refugee Law today and tomorrow", Archiv des Völkerrechts, 1981-1982, 20, p. 426; H. HELBRONNER, "La Commission de recours des réfugiés", Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1978-1979, n○ 30, p. 111.; Birgitta NYLUND, "Refugee recognition under the United States Refugee Act of 1980", Nordisk Tidskrift for international ret. 1984, p. 87; F. SCHNYDER, "Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés", Recueil de l'Académie de droit international, vol. 114, 1965, I, p. 369.

(2) Lors de la discussion de l'article 11 du projet devenu la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, un membre de la Commission de la Justice de la Chambre intervint pour éviter que le candidat réfugié soit défavorisé par rapport au réfugié reconnu, quant à l'aide sociale, puisque "au sens de la Convention de 1951, une personne est un réfugié dès qu'elle satisfait aux critères énoncés dans la définition. Cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié; elle constate l'existence de cette qualité" (Doc. parl. n○ 756 (1983-1984), n○ 21, session 1983-1984, 1er mars 1984, p. 89.

il ne peut éloigner le réfugié sans lui avoir donné l'occasion de trouver un autre pays d'accueil.

L'article 32 de la Convention vise un étranger "se trouvant régulièrement" sur le territoire d'un Etat contractant, c'est-à-dire soit l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue dans cet Etat, soit l'étranger qui demande la qualité de réfugié alors qu'il est en séjour régulier.

En revanche, l'article 33 de la Convention ne fait aucune référence à la régularité du séjour et il s'applique, par conséquent, comme l'article 31, à la personne entrée irrégulièrement dans un Etat et ayant sollicité la qualité de réfugié.

Il découle des clauses de la Convention qui viennent d'être rappelées que celle-ci accorde une protection provisoire à l'étranger, qui sans déjà bénéficier d'une reconnaissance en qualité de réfugié, revendique celle-ci".

Le caractère effectif de cette protection et l'effet utile des articles 31 et 33 de la Convention supposent que la personne placée dans la situation définie à l'article 1er puisse accéder à la procédure d'éligibilité organisée par l'Etat contractant.

L'article 48 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que :

"Peut être reconnu comme réfugié l'étranger qui réunit les conditions requises à cet effet par les conventions internationales liant la Belgique".

Selon l'article 50 de la même loi :

"L'étranger qui entre ou est entré dans le royaume sans satisfaire aux conditions fixées à l'article 2 et qui désire obtenir le statut de réfugié doit, lors de son entrée ou du moins dans les huit jours ouvrables qui suivent celle-ci, se déclarer réfugié".

L’interdiction, sous peine d’une lourde amende, de transporter des passagers qui se révéleront démunis des documents requis pour leur accès au territoire belge ou à celui de l’Etat tiers de destination, concernera également des réfugiés au sens de l’article 1er de la Convention de Genève. Elle privera ceux-ci, de manière indirecte mais certaine, de l’accès à la procédure d’éligibilité en Belgique, lorsqu’ils envisagent de s’y rendre par l’un des moyens de transport visés; l’accès à cette procédure suppose, en effet, la présence du demandeur aux frontières ou sur le territoire belges, et les transporteurs énumérés à l’article 74/4bis, § 1er, en projet ne pourront les y amener que s’ils peuvent y entrer "régulièrement", condition qui n’est nullement requise, pour les réfugiés, ni par la loi ni par la Convention de Genève.

On ajoutera que d’une manière également indirecte mais tout aussi certaine, les dispositions en projet reviennent à conférer aux transporteurs la compétence de refoulement dont l’article 3 de la loi du 15 décembre 1980 confie l’exercice aux "autorités chargées du contrôle aux frontières" dans le cas notamment où l’étranger n’est pas porteur des documents requis.

Observation finale.

Lorsqu’il est saisi, comme en l’espèce, sur la base de l’article 84 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d’Etat ne dispose évidemment pas du temps nécessaire pour tenter d’aider le Gouvernement à réaliser ses intentions par des moyens admissibles.

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A ce sujet, il est renvoyé à l'observation faite dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden.

In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

> "De in deze artikelen voorgestelde maatregelen moeten hoogdringend kunnen worden ingevoerd om zo snel mogelijk de totstandkoming of uitbreiding van bepaalde kanalen van illegale immigratie tegen te gaan of te voorkomen.
>
> Net als de overige Westeuropese landen komt België tot de vaststelling dat het groeiend aantal maatregelen gericht op het indijken van de illegale immigratie gepaard gaat met een toename van professioneel georganiseerde netwerken van illegale immigratie, die het illegaal vervoer naar ons Rijk zelf organiseren of hierbij beroep doen op reguliere vervoersmaatschappijen.
>
> Zo kreeg men in de tweede helft van dit jaar te maken met een bepaalde vervoerders-luchtvaartmaatschappij die elke week per vlucht tientallen personen die niet in het bezit zijn van de nodige inreisdocumenten, naar België vervoerde.
>
> Deze trend houdt aan, aangezien de overheid niet op een snelle en efficiënte wijze de vervoerders er toe kan dwingen maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat er vreemdelingen naar het Belgische grondgebied vervoerd worden zonder dat die in het bezit zijn van de vereiste documenten.

Indien de overheid niet snel over bijkomende middelen kan beschikken, is het mogelijk dat bepaalde kanalen van illegale immigratie zich verder ontwikkelen, wat op korte tijd veel schade kan veroorzaken.

Naarmate deze netwerken de tijd krijgen om zich organisatorisch op punt te stellen, zal het voor de overheid steeds moeilijker worden om ze te bestrijden".

*

* *

De ontworpen wet heeft een drievoudig doel.

Ten eerste strekt ze ertoe de beteugeling van de strafbare feiten die reeds omschreven zijn in artikel 74/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, te versterken door het bedrag van de geldboeten op te trekken en door het bedrag van die geldboeten te verdubbelen in geval van recidive binnen het jaar te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal (artikel 1, 1) en 4)).

Ten tweede bepaalt ze twee nieuwe strafbare feiten ten aanzien van de openbare of private vervoerders die internationaal vervoer van personen per autobus, autocar of minibus verrichten (artikel 1, 2) en 3)).

Ten derde voert ze een ingewikkeld stelsel in van administratieve geldboeten en beslagleggingen teneinde de vervoerders ervoor te doen terugschrikken vreemdelingen die

niet over de vereiste papieren beschikken in België binnen te brengen (artikel 2).

I.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies L. 17.474/9 van 3 november 1986 over het voorontwerp 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, herinnerd aan de beginselen die voortvloeien uit de Internationale Verdragen inzake zeeverkeer en luchtvervoer (1).

Bij de verhoging van het bedrag van de geldboeten voor de reeds door de wet bepaalde strafbare feiten en de verdubbeling van het bedrag van die geldboeten in geval van recidive, behoeven geen nadere opmerkingen te worden gemaakt.

II.

Binnen de korte tijd die de Raad van State is toegemeten, heeft hij niet kunnen nagaan of internationale verdragen die voor België verbindend zijn of bepalingen van

---

(1) Gedr. St., Kamer, 1986-1987, nr. 689/1, van 1 december 1986.

communautair recht er niet aan in de weg staan, al was het maar ten dele, dat de nieuwe strafbare feiten worden vastgesteld voor het openbare of private personenvervoer over de weg.

III.

Bij het ontworpen artikel 74/4bis behoren bezwaren van tweeërlei aard te worden gemaakt.

A. Wat de principes betreft, is in het voornoemde advies L. 17.474/9 reeds het volgende voorbehoud gemaakt betreffende de "administratieve geldboete" tot invoering waarvan het toen onderzochte voorontwerp strekte :

> "Artikel 38 van het ontwerp omschrijft de geldboete die het beoogt in te stellen als "administratief". Invoering van door een administratieve overheid op te leggen geldboeten kan enkel worden aanvaard wanneer die boeten de sanctie vormen van een verplichting van zuiver administratieve aard en het bedrag ervan gering is. De tegengestelde oplossing aanvaarden zou erop neerkomen dat de waarborgen die de Grondwet inzake het uitspreken van straffen heeft ingevoerd (Grondwet, artikelen 7, 8, 73 en 92), omzeild worden. De in het artikel bepaalde boete is er dan ook een van strafrechtelijke aard".

In een advies nr. L. 22.425/2 van 18 mei 1993 over een voorontwerp van wet houdende fiscale en financiële

bepalingen (1), is de Raad van State nog explicieter geweest :

> "De administratieve boete die wordt uitgesproken door een ambtenaar die niet onafhankelijk optreedt, in een verhouding van hiërarchische ondergeschiktheid, buiten de strafrechtspleging om, kan uit het oogpunt van ons grondwettelijk recht alleen worden aanvaard als zij geen straf vormt.
>
> Opdat een administratieve boete geen eigenlijk bestraffend karakter krijgt, hetgeen er de aard van zou wijzigen, is het nodig dat zij, door de beperking van het bedrag ervan, op de inkomsten of het vermogen van de overtreder geen zodanig voelbare gevolgen heeft dat deze zou moeten gedogen dat eenmaal of meermaals niet wordt voldaan aan zowel zijn materiële als morele behoeften. Het beoordelen van die gevolgen vereist dat de boete wordt gerelativeerd in verhouding tot de middelen van de overtreder.
>
> Met andere woorden, de administratieve boete moet, naar gelang van het bedrag, een soort waarschuwing, terechtwijzing blijven.
>
> Met de vaststelling van het bedrag van een administratieve boete is een vraag van politieke opportuniteit gemoeid waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken. Wanneer de boete evenwel oploopt tot een zeer aanzienlijk bedrag, dient zij te worden beschouwd als een straf welke, krachtens artikel 92 van de Grondwet, uitsluitend door de rechtbanken kan worden uitgesproken".

Doordat het ontworpen artikel een boete van 150.000 frank per vervoerde passagier, met daar bovenop de inhouding van het vervoermiddel in geval van niet-betaling

---

(1) Senaat, 1992-1993, nr. 762/1, blz. 85 en 86.

voorschrijft, voert het in werkelijkheid een straf in ten aanzien waarvan alleen de justitiële gerechten bevoegd zijn om ze uit te spreken. De omstandigheid dat volgens paragraaf 5 van artikel 74/4bis voor de vervoerder beroep openstaat bij wege van een verzoekschrift bij de rechtbank van eerste aanleg, een beroep dat in de Franse tekst overigens veelbetekenend "appel" (hoger beroep) wordt genoemd, doet niets af aan het feit dat de boete in "eerste aanleg" uitgesproken wordt bij een "beslissing" van de minister of van diens gemachtigde. Zulks kan niet worden aanvaard.

B. In het reeds aangehaalde advies van 3 november 1986 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, die toen gevraagd is van advies te dienen over een voorontwerp waarin eveneens een "administratieve geldboete" werd ingevoerd ten laste van de "openbare of private vervoerder die met bestemming België passagiers vervoert welke niet in het bezit zijn van de bij artikel 2 van de wet van 15 december 1980 ... voorziene documenten", omtrent de ter zake dienende bepalingen van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, en van het Protocol van New-York van 31 januari 1967 het volgende gesteld :

> "a) De definitie van vluchteling wordt gegeven in artikel 1 van het Verdrag. Ofschoon de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling een prerogatief van elke soevereine Staat is, bepaalt de overheid die bevoegd is om zich daarover uit te spreken, zich tot het erkennen van een hoedanigheid die de vluchteling

rechtstreeks aan het Verdrag ontleent. De internationale rechtsleer is wat dat betreft zeer stellig (1) (2).

b) In verscheidene artikelen van het Verdrag, onder meer in artikel 31, duidt het woord vluchteling op degene die deze hoedanigheid vordert en wiens positie aan het eind van de aanvaardingsprocedure zal worden bepaald.

---

(1) Mario BETTATI, "L'asile politique en question, Paris, P.U.F.", 1985, blz. 95; Isi FOIGHEL, "The legal status of the boat people", Nordisk Tidskrift for international ret, 1979, blz. 148; Atle GRAHL-MADSEN, "Reconnaissance du statut de réfugié en Norvège", Nordisk Tidskrift for international ret, 1979, blz. 169; "International Refugee Law today and tomorrow", Archiv des Völkerrechts, 1981-1982, 20, blz. 426; H. HELBRONNER, "La Commission de recours des réfugiés", Etudes et Documents du Conseil d'Etat", 1978-1979, n° 30, blz. 111; Birgitta NYLUND, "Refugee recognition under the United States Refugee Act of 1980", Nordisk Tidskrift for international ret, 1984, blz. 87; F. SCHNYDER, "Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés", Recueil de l'Académie de droit international, deel 114, 1965, I, blz. 369.

(2) Tijdens de bespreking van artikel 11 van het ontwerp dat de wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische nationaliteit is geworden, heeft een lid van de Commissie voor de Justitie van de Kamer het woord genomen om te vermijden dat een kandidaat-vluchteling zou worden achtergesteld bij een erkende vluchteling wat de maatschappelijke bijstand betreft, aangezien "een persoon, voor de toepassing van het Verdrag van 1951, vluchteling is zodra hij beantwoordt aan de in de definitie gegeven criteria. Deze toestand moet noodzakelijkerwijze bestaan vooraleer het statuut van vluchteling formeel aan de betrokkene wordt toegekend. De omschrijving van het statuut van vluchteling strekt er derhalve niet toe de hoedanigheid van vluchteling te verlenen; zij constateert het bestaan van die hoedanigheid" (Gedr. St., Kamer, 756 (1983-1984), nr. 21, zitting 1983-1984, 1 maart 1984, blz. 89).

Artikel 31.2 is in dit verband zeer duidelijk. Er blijkt uit dat indien aan het eind van de aanvaardingsprocedure de hoedanigheid van vluchteling erkend wordt, de belanghebbende Staat daarom niet verplicht is om asiel te verlenen; hij kan de vluchteling echter niet verwijderen zonder hem gelegenheid tot het vinden van een ander opvangland te hebben geboden.

Artikel 32 van het Verdrag doelt op "een regelmatig" op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat "vertoevende" vreemdeling, dit wil zeggen op de vreemdeling wiens hoedanigheid van vluchteling in die Staat is erkend, of op de vreemdeling die de hoedanigheid van vluchteling aanvraagt, terwijl zijn verblijf regelmatig is.

Artikel 33 van het Verdrag daarentegen bevat geen enkele verwijzing naar de regelmatigheid van het verblijf en evenals artikel 31 is het bijgevolg toepasselijk op de persoon die een Staat op onregelmatige wijze is binnengekomen en de hoedanigheid van vluchteling heeft aangevraagd.

Uit de zoëven gememoreerde bepalingen van het Verdrag volgt dat dit voorlopige bescherming biedt aan de vreemdeling die, hoewel hij nog niet erkend is als vluchteling, deze hoedanigheid opeist".

De effectiviteit van die bescherming en het nuttige gevolg van de artikelen 31 en 33 van het Verdrag onderstellen dat degene die zich bevindt in de situatie omschreven in artikel 1, in aanmerking komt voor de aanvaardingsprocedure die door de Verdragsluitende Staat wordt georganiseerd.

Artikel 48 van de wet van 15 december 1980 bepaalt :

"Kan als vluchteling worden erkend de vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden die te dien einde gesteld worden door de internationale overeenkomsten die België binden".

Artikel 50 van diezelfde wet schrijft voor :

> "De vreemdeling die het Rijk binnenkomt of binnengekomen is zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden en die de status van vluchteling wenst te verkrijgen, moet zich op het ogenblik dat hij binnenkomt of, althans binnen acht werkdagen nadat hij is binnengekomen, vluchteling verklaren".

Het verbod om op straffe van een zware geldboete passagiers te vervoeren van wie blijkt dat zij niet in het bezit zijn van de stukken die voor hun toegang tot het Belgische grondgebied of tot het grondgebied van de derde Staat, te weten de Staat van bestemming, vereist zijn, geldt ook voor de vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève. Aldus wordt aan deze laatsten indirect doch stellig de toegang tot de procedure van aanvaarding in België ontzegd wanneer zij voornemens zijn zich met één van de bedoelde vervoermiddelen naar België te begeven; de toegang tot die procedure onderstelt immers de aanwezigheid van betrokkene aan de Belgische grens of op het Belgische grondgebied, en de vervoerders genoemd in het ontworpen artikel 74/4bis, § 1, kunnen hen er alleen naartoe brengen als zij er "regelmatig" mogen binnenkomen, een vereiste dat noch door de wet, noch door het Verdrag van Genève met betrekking tot de vluchtelingen wordt gesteld.

Daarbij komt nog dat de ontworpen bepalingen eveneens indirect doch niet minder stellig tot gevolg hebben dat aan de vervoerders bevoegdheid tot terugdrijving wordt verleend die artikel 3 van de wet van 15 december 1980 toekent aan "de met de grenscontrole belaste overheden", bepaaldelijk indien de vreemdeling niet in het bezit is van de vereiste documenten.

Slotopmerking.

Wanneer de Raad van State om advies wordt gevraagd op grond van artikel 84 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, zoals in dezen het geval is, beschikt hij uiteraard niet over de nodige tijd om de Regering te kunnen helpen haar bedoelingen met aanvaardbare middelen te realiseren.

Uit een oogpunt van goed taalgebruik is het ontwerp voor verbetering vatbaar. Zo bij voorbeeld schrijve men onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen in artikel 1, 2), "voorgeschreven stukken" in plaats van "voorziene stukken", en in het ontworpen artikel 74/4bis "strafbaar feit" in plaats van "inbreuk" en "toestemming" in plaats van "toelating".

La chambre était composée de :

Messieurs de Heren	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
	Y. BOUCQUEY, Y. KREINS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.