

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.693/4
DU 10 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Politique de migration et d'asile, le 15 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des Étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Même si, comme le relève l'Inspecteur des Finances, l'arrêté en projet n'a pas d'impact budgétaire substantiel, il est de ceux qui doivent faire l'objet d'un accord du Secrétaire d'État au Budget. Il ne ressort toutefois pas du dossier transmis pour avis à la section de législation du Conseil d'État que cet accord a été donné.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

2. Dans la mesure où l'article 10 du projet (article 10 en projet) impose aux agents de l'Office des Étrangers dans l'accomplissement de leur mission, des obligations similaires à celles prévues dans une disposition d'un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des Étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après l'"arrêté royal du 11 juillet 2003"), il appelle la même observation que celle formulée sous cette disposition dans l'avis 34.744/4, donné le 2 avril 2003, sur ledit projet ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir l'observation formulée sous l'article 12.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er} (nouveau)

Ainsi que l'indique le rapport au Roi, l'arrêté en projet transpose pour partie la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, et la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (ci-après la "directive 2005/85/CE").

Conformément respectivement à l'article 38, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et à l'article 43, alinéa 2, de ces directives, il y a lieu d'en faire mention dans un article 1^{er} nouveau.

Article 2

Comme l'indique le rapport au Roi, l'article 2 du projet vise à modifier l'article 2 de l'arrêté du 11 juillet 2003 afin de tenir compte de l'article 10, paragraphe 1^{er}, a), de la directive 2005/85/CE. Cette disposition prévoit, notamment, que les demandeurs d'asile doivent obtenir une série de renseignements "dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent".

La disposition en projet ne reprend pas exactement cette formulation, mais précise que la brochure d'information générale doit être "rédigée dans une langue [que le demandeur d'asile] est censé comprendre raisonnablement".

Interrogée sur cette différence de formulation, la déléguée de la ministre a indiqué que l'intention n'était pas d'adopter une autre rédaction que celle de la directive 2005/85/CE.

.../...

L'article 2 du projet sera donc modifié afin de reprendre la formulation exacte de l'article 10, paragraphe 1^{er}, a), de la directive 2005/85/CE ⁽²⁾.

La même observation vaut pour l'article 20 du projet.

Article 7

L'article 7 du projet tend à remplacer l'article 7 de l'arrêté du 11 juillet 2003 par la disposition suivante :

"Lorsque le demandeur d'asile ne se présente pas au service compétent à la date fixée pour l'audition mais donne suite à la convocation dans les quinze jours après l'expiration de cette date, sa demande d'asile continuera d'être traitée."

Le rapport au Roi précise que cet article "vise la situation contraire à l'article 51/5, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi [du 15 décembre 1980]" ⁽³⁾.

Selon cet article :

"Si l'étranger ne donne pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans les quinze jours de l'envoi de celle-ci, il est présumé avoir renoncé à sa demande d'asile."

Outre que la disposition en projet ne s'inscrit pas fidèlement dans les termes utilisés par la loi, elle est inutile parce qu'il se déduit d'office de l'article 51/5, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 15 décembre 1980, que l'étranger qui réagit dans le délai imparti par cette disposition ne peut être "présumé avoir renoncé à sa demande d'asile" et que, par conséquent, celle-ci continue à être traitée sans qu'il soit besoin pour le demandeur d'asile d'introduire une nouvelle demande.

L'article 7 doit, en conséquence, être omis.

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 185, www.raadvst-consetat.be (10/06/2009).

⁽³⁾ Tel qu'inséré par la loi du 15 septembre 2006 (article 39, 1^{er}, d)).

À cet égard, dans le document intitulé "Omzettingstabel Richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus", et joint à la demande d'avis, il est, au sujet de l'article 20, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de cette directive, renvoyé à l'article 51/8, alinéa 2 ⁽⁴⁾, de la loi du 15 décembre 1980 ⁽⁵⁾. La section de législation se demande toutefois s'il n'y aurait pas plutôt lieu, soit de viser l'article 51/5, § 1^{er}, alinéa 5, de la même loi, soit de viser simultanément ces deux dispositions.

Article 10

Alors que l'article 10, § 3, en projet, vise "toute demande d'asile" au sens de l'article 49/3 de la loi du 15 décembre 1980, à savoir toute demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi du statut de protection subsidiaire, il n'est fait référence dans le texte en projet qu'à la notion d'"auteurs présumés de persécutions", notion qui est spécifique au statut de réfugié.

Afin de prendre dûment en considération le statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, il y a lieu d'utiliser l'expression "auteurs présumés de persécutions ou d'atteintes graves" ⁽⁶⁾.

Article 20

Cette disposition appelle les deux observations suivantes :

- a) en ce qu'il prévoit que "Outre l'information visée au Chapitre II, le demandeur d'asile à la frontière reçoit une information spécifique sur la possibilité d'être

⁽⁴⁾ Alinéa nouveau, inséré par l'article 17 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I).

⁽⁵⁾ Article relatif à la décision de refus de prise en considération d'une demande d'asile ultérieure.

⁽⁶⁾ Comparer avec l'article 48/5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980. Voir également l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/85/CE.

maintenu au cours de la procédure d'asile", l'article 20 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fait double emploi avec ce qui est déjà prévu à l'article 3, 9/, du même arrêté, tel qu'il est modifié par l'article 3, d), du projet;

- b) en ce que ce même article 20 prévoit que le demandeur d'asile maintenu à la frontière sur la base de l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980 reçoit "le règlement d'ordre intérieur du lieu où il est maintenu, rédigé dans une langue qu'il comprend", l'auteur du projet doit veiller à assurer la cohérence entre cette disposition de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 et celles du projet d'arrêté royal "fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", sur lequel la section de législation a donné le 18 mai 2009, l'avis 46.498/4.

Article 21

Il résulte de l'article 21 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, recommandation n/ 151, a).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAEYEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.693/4
VAN 10 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 mei 2009 door de Minister van Migratie- en Asielbeleid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

1. Hoewel, zoals de inspecteur van Financiën erop wijst, het ontworpen besluit geen substantiële budgettaire weerslag heeft, behoeft het de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting. Uit het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State *ter fine* van advies toegezonden dossier blijkt evenwel niet dat deze akkoordbevinding voorhanden is.

Er dient voor gezorgd te worden dat dit vormvoorschrift naar behoren wordt vervuld.

2. In zoverre artikel 10 van het ontwerp (ontworpen artikel 10) de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken in de uitoefening van hun taak soortgelijke verplichtingen oplegt als die waarin wordt voorzien in een bepaling van het besluit dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna het "koninklijk besluit van 11 juli 2003"), geeft het aanleiding tot dezelfde opmerking als die welke onder deze bepaling is gemaakt in advies 34.744/4, dat op 2 april 2003 is verstrekt over het genoemde ontwerp ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie de opmerking die onder artikel 12 wordt gemaakt.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1 (nieuw)

Zoals in het verslag aan de Koning wordt aangegeven, zet het ontwerpbesluit deels richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 om inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, alsmede richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (hierna "richtlijn 2005/85/EG").

Overeenkomstig respectievelijk artikel 38, lid 1, tweede alinea, en artikel 43, tweede alinea, van deze richtlijnen moet zulks worden vermeld in een nieuw artikel 1.

Artikel 2

Zoals vermeld in het verslag aan de Koning, strekt artikel 2 van het ontwerp ertoe artikel 2 van het besluit van 11 juli 2003 te wijzigen om rekening te houden met artikel 10, lid 1, a), van richtlijn 2005/85/EG. Deze bepaling schrijft onder meer voor dat asielzoekers een reeks inlichtingen moeten krijgen gesteld "in een taal die zij redelijkerwijze geacht kunnen worden te begrijpen" ("dans une langue dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent").

In de Franse versie van de ontworpen bepaling worden niet exact dezelfde woorden gebezigd (als in de richtlijn), maar er wordt gepreciseerd dat de algemene informatiebrochure gesteld moet zijn "dans une langue [que le demandeur d'asile] est censé comprendre raisonnablement".

Op de vraag waarom er een verschil is in formulering, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het niet de bedoeling was de tekst anders te redigeren dan in richtlijn 2005/85/EG.

De Franse versie van artikel 2 van het ontwerp moet dus worden gewijzigd om de juiste bewoordingen over te nemen van artikel 10, lid 1, a), van richtlijn 2005/85/EG ⁽²⁾.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 20 van het ontwerp.

Artikel 7

Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe artikel 7 van het besluit van 11 juli 2003 te vervangen door de volgende bepaling :

"Indien de asielzoeker zich niet aanmeldt bij de bevoegde dienst op de datum vastgesteld voor het gehoor maar binnen de vijftien dagen na het verstrijken van deze datum gevolg geeft aan de oproeping, zal zijn asielaanvraag verder behandeld worden."

In het verslag aan de Koning wordt gepreciseerd dat dit artikel "de situatie (beoogt) tegengesteld aan artikel 51/5, § 1, vijfde lid van de wet [van 15 december 1980]" ⁽³⁾.

Dit artikel luidt :

"Indien de vreemdeling binnen de vijftien dagen na verzending geen gevolg geeft aan een oproeping of een verzoek om inlichtingen, wordt hij geacht afstand gedaan te hebben van zijn asielaanvraag."

⁽²⁾ Zie *beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 185, <http://www.raadvst-consetat.be> (10/06/2009).

⁽³⁾ Zoals ingevoegd bij de wet van 15 september 2006 (artikel 39, 1/, d)).

Naast het feit dat de ontworpen bepaling niet exact aansluit bij de in de wet gebezigde bewoordingen, is ze overbodig omdat uit artikel 51/5, § 1, vijfde lid, van de wet van 15 december 1980 ambtshalve kan worden afgeleid dat de vreemdeling die reageert binnen de bij deze bepaling toegemeten termijn, niet geacht kan worden "afstand gedaan te hebben van zijn asielaanvraag" en dat deze aanvraag bijgevolg verder behandeld wordt zonder dat de asielzoeker een nieuwe aanvraag hoeft in te dienen.

Artikel 7 moet bijgevolg vervallen.

In dat verband wordt in het document met als opschrift "Omzettingstabel Richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus", dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, met betrekking tot artikel 20, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn, verwezen naar artikel 51/8, tweede lid ⁽⁴⁾, van de wet van 15 december 1980 ⁽⁵⁾. De afdeling Wetgeving vraagt zich evenwel af of niet veeleer ofwel verwezen zou moeten worden naar artikel 51/5, § 1, vijfde lid, van dezelfde wet, ofwel terzelfder tijd naar die beide bepalingen.

Artikel 10

Terwijl het ontworpen artikel 10, § 3, doelt op "elke asielaanvraag" in de zin van artikel 49/3 van de wet van 15 december 1980, te weten elke aanvraag om erkenning van de vluchtelingenstatus of de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus, wordt in de ontworpen tekst alleen verwezen naar het begrip "vermeende actoren van vervolging", een begrip dat specifiek is voor de status van vluchteling.

⁽⁴⁾ Nieuw lid, ingevoegd bij artikel 17 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I).

⁽⁵⁾ Artikel betreffende de beslissing tot weigering om een latere asielaanvraag in aanmerking te nemen.

Opdat "de subsidiaire beschermingsstatus" in de zin van artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 naar behoren in aanmerking wordt genomen, dient de uitdrukking "vermoedelijke actoren van vervolgingen of ernstige schade" ⁽⁶⁾ te worden gebezigd.

Artikel 20

Bij deze bepaling behoren de volgende twee opmerkingen te worden gemaakt :

- a) in zoverre artikel 20 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 bepaalt "Naast de informatie bedoeld in Hoofdstuk II, ontvangt de asielzoeker aan de grens specifieke informatie over de mogelijkheid om vastgehouden te worden gedurende de asielprocedure", vormt het een doublure met wat reeds wordt bepaald in artikel 3, 9/, van hetzelfde besluit, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 3, d), van het ontwerp;
- b) in zoverre datzelfde artikel 20 bepaalt dat de asielzoeker die aan de grens wordt vastgehouden op basis van artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980 "het huishoudelijk reglement (ontvangt) van de plaats waar hij wordt vastgehouden, opgesteld in een taal die hij begrijpt", moet de steller van het ontwerp toezien op de samenhang tussen deze bepaling van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 en de bepalingen van het koninklijk besluit houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied, voorzien in artikel 74/5, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen" waarover de afdeling Wetgeving op 18 mei 2009 advies 46.498/4 heeft uitgebracht.

⁽⁶⁾ Vergelijk met artikel 48/5, § 1, van de wet van 15 december 1980. Zie eveneens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/85/EG.

Artikel 21

Uit artikel 21 van het ontwerp volgt dat het besluit onverwijld in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 151, a), www.raadvst-consetat.be (10/06/2009).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE