CC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.362/4
DU 4 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales, le 27 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de "modification de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

> "En raison de l'urgence motivée par la nécessité de mettre un terme aux abus de procédure, et à la saturation du réseau d'accueil pour demandeurs d'asile en raison notamment de ces abus, il nous serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2/, des lois coordonnées".

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de prévoir le retrait, automatique, de toute aide matérielle ou sociale - à l'exclusion de l'accompagnement médical - lorsqu'un demandeur d'asile introduit une troisième demande d'asile et ce, tant que son dossier n'a pas été transmis par l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi à l'examen précise notamment ce qui suit :

> "La modification envisagée est conforme à la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, dont l'article 16 permet aux États membres de retirer le bénéfice de l'accueil aux demandeurs d'asile qui ont déjà

> introduit une demande d'asile dans le même État membre, et donc *a fortiori* lorsque le demandeur d'asile a déjà introduit au moins trois demandes d'asile."

S'il est vrai que l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/9/CE précitée permet aux États membres de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions d'accueil dans le cas où un demandeur d'asile a déjà introduit une demande dans le même État membre, les décisions prises à cet égard doivent respecter les conditions prévues par le paragraphe 4 de ce même article, lequel dispose comme suit :

> "Les décisions portant limitation, retrait ou refus du bénéfice des conditions d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 sont prises cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 17 compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux d'urgence."

Invitée à justifier l'avant-projet de loi à l'examen au regard de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2003/9/CE précitée, la déléguée du Secrétaire d'État a donné les explications suivantes :

> "La disposition de la Directive dont vous faites mention sera respectée en l'espèce via la notification d'une décision individuelle dans tous les cas où fedasil entendait limiter l'aide matérielle à partir d'une 3e demande d'asile ou d'une demande ultérieure.
>
> La décision individuelle sera motivée afin de respecter la proportionnalité de la décision de limite de l'aide matérielle avec la situation individuelle concernée".

De telles explications ne trouvent actuellement pas d'écho dans le dispositif de l'avant-projet de loi à l'examen ni même dans son exposé des motifs. Au contraire, la modification telle qu'envisagée entraîne une application automatique de l'article 4, alinéa 2 nouveau, de la loi en projet.

Pour être conforme à l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2003/9/CE précitée, l'article 1er de l'avant-projet sera fondamentalement revu afin de ne plus prévoir de refus automatique lorsque les demandeurs d'asile introduisent une troisième demande d'asile, mais bien uniquement la faculté, pour l'Agence ou son partenaire, de prendre au cas par cas des décisions de refus motivées, fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas de personnes vulnérables, compte tenu du principe de proportionnalité.

.../...

2. À l'instar de l'article 1er de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, il y a lieu d'insérer un article premier nouveau qui, conformément à l'article 83 de la Constitution, mentionne que la loi règle une matière visée à l'article 78 de celle-ci (1) et que la loi transpose partiellement la directive 2003/9/CE précitée (2).

---

(1) Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 88 et formule F 4-1-1-1, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative".

(2) *Ibid.*, recommandation n/ 94.1 et formule F 4-1-2-1.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

CC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.362/4
VAN 4 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 27 oktober 2009 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp "tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen ", heeft het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

> "En raison de l'urgence motivée par la nécessité de mettre un terme aux abus de procédure, et à la saturation du réseau d'accueil pour demandeurs d'asile en raison notamment de ces abus, il nous serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2/, des lois coordonnées."

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. Het onderzochte voorontwerp van wet strekt ertoe te voorzien in de automatische intrekking van alle materiële hulp of maatschappelijke dienstverlening - met uitzondering van de medische begeleiding - indien een asielaanvrager een derde asielaanvraag indient, zulks zolang de Dienst Vreemdelingenzaken zijn dossier niet heeft overgezonden aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.

In de memorie van toelichting bij het onderzochte voorontwerp van wet staat inzonderheid het volgende te lezen :

> "De beoogde wijziging is in overeenstemming met richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, waarvan artikel 16 stelt dat de lidstaten het recht op opvang mogen weigeren aan asielzoekers die al een asielaanvraag hebben ingediend in diezelfde Lidstaat, en dus *a fortiori* ook wanneer de asielzoeker al minstens drie asielaanvragen heeft ingediend."

Artikel 16, lid 1, van de voornoemde richtlijn 2003/9/EG biedt de lidstaten weliswaar de mogelijkheid om de opvangvoorzieningen te beperken of in te trekken ingeval de asielaanvrager reeds een asielverzoek ingediend heeft in dezelfde lidstaat, maar de in dit verband genomen beslissingen moeten voldoen aan de voorwaarden gesteld in lid 4 van ditzelfde artikel, luidende :

> "De in de leden 1, 2 en 3 bedoelde beslissingen tot beperking, intrekking of wijziging van opvangvoorzieningen of sancties worden individueel, objectief en onpartijdig genomen en met redenen omkleed. De beslissingen worden genomen op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor personen die onder artikel 17 vallen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De lidstaten zien erop toe dat asielzoekers te allen tijde toegang hebben tot medische noodhulp."

Toen de gemachtigde van de staatssecretaris gevraagd is het onderzochte voorontwerp van wet te verantwoorden in het licht van artikel 16, lid 4, van de voornoemde richtlijn 2003/9/EG, heeft ze de volgende toelichtingen verstrekt :

> "La disposition de la Directive dont vous faites mention sera respectée en l'espèce via la notification d'une décision individuelle dans tous les cas où fedasil entendait limiter l'aide matérielle à partir d'une 3e demande d'asile ou d'une demande ultérieure.
>
> La décision individuelle sera motivée afin de respecter la proportionnalité de la décision de limite de l'aide matérielle avec la situation individuelle concernée".

Een zodanige uitleg vindt thans geen weerklank in het dispositief van het onderzochte voorontwerp van wet, en zelfs niet in de memorie van toelichting. Integendeel, de voorgestelde wijziging brengt een automatische toepassing mee van het nieuwe tweede lid van artikel 4 van de ontwerpwet.

Wil artikel 1 van het voorontwerp in overeenstemming zijn met artikel 16, lid 4, van de voornoemde richtlijn 2003/9/EG, dan moet het fundamenteel worden herzien, waarbij de automatische weigering ingeval de asielaanvragers een derde asielaanvraag indienen vervalt en waarbij uitsluitend wordt voorzien in de mogelijkheid voor het Agentschap of zijn partner om individuele, met redenen omklede weigeringsbeslissingen te nemen op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor kwetsbare personen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

2. Naar het voorbeeld van artikel 1 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen moet een nieuw artikel 1 worden ingevoegd dat overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet bepaalt dat de wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet [(1)] en dat de wet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de voornoemde richtlijn 2003/9/EG [(2)].

[(1)] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 88 en formule F 4-1-1-1, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek".

[(2)] *Ibid.*, aanbeveling nr. 94.1 en formule F 4-1-2-1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE, L. DETROUX,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, 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 P. LIÉNARDY