

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.101/2/V
DU 22 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 26 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours sur les amendements n^{os} 5 et 6 à la proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne la procédure d'asile, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n^o 53-0695/003), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.101/2/V
VAN 22 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 26 juli 2011 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over de amendementen nrs 5 en 6 bij het wetsvoorstel “tot wijziging, wat betreft de asielprocedure, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” (*Parl.St. Kamer*, 2010-2011, nr. 53-0695/003), heeft het volgende advies gegeven:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 des amendements, 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, les amendements appellent les observations ci-après.

Observations communes aux amendements n^{os} 5 et 6

1. L'article 1^{er} de la proposition de loi indique que le texte en projet relève de l'article 78 de la Constitution.

Or, il résulte de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution, en tant qu'il renvoie à l'article 145 de la Constitution, que plusieurs dispositions des deux amendements règlent des matières visées par cette disposition constitutionnelle et qu'elles doivent dès lors être adoptées selon la procédure bicamérale parfaite.

Il s'agit plus précisément :

- pour ce qui concerne l'amendement n^o 5 : des modifications apportées aux articles 39/76, § 3, alinéa 2, et 39/77, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (articles 2 et 3 de l'amendement), ainsi que de l'article 52, § 5, deuxième phrase, en projet ¹ (article 5, *partim*, de l'amendement) ;
- pour ce qui concerne l'amendement n^o 6 : de la modification de l'article 39/2, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 précitée (article 2 de l'amendement) et de l'abrogation de l'article 51/8, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 (article 3, *partim*, de l'amendement).

2. Conformément à l'article 43, alinéa 2, de 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 dénommée la « directive 2005/85/CE »), les deux amendements doivent comporter une référence à cette directive.

¹ Cette phrase est inutile dans la mesure où l'article 39/77, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 précitée est modifié par l'article 3 de l'amendement.

Observations relatives à l'amendement n° 5

Article 4

1. À l'article 51/8 proposé, l'alinéa 1^{er} prévoit que les faits nouveaux « doivent être étayés par écrit ».

La section de législation fait observer que dans certains cas il ne sera pas possible pour l'intéressé de se ménager une preuve littérale. Dans ces cas-là, celui-ci doit pouvoir établir l'existence de ces faits par d'autres moyens de preuve.

La simple déclaration de l'intéressé ne peut cependant, dans l'intention de l'auteur de l'amendement, tenir lieu de mode de preuve.

2. À l'article 51 /8, l'alinéa 2 proposé est superflu car il va de soi que le ministre ou son délégué sont tenus de respecter l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers.

Article 5

1. À l'article 52, § 1^{er}, proposé, la première phrase « Dans les cas suivants, le récit relatif à l'asile connaît une présomption réfragable de manque de crédibilité » obscurcit inutilement le sens de la disposition proposée. Elle ne trouve d'ailleurs aucun fondement dans les articles 23 et 28, § 2, de la directive 2005/85/CE. La seconde phrase suffit à la bonne compréhension de la disposition.

2. L'article 52, § 1^{er}, 4^o, proposé habilite le Roi à établir une liste des pays d'origine sûrs par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

La directive 2005/85/CE prévoit à ce propos :

« Article 30

Désignation par un État membre de pays tiers comme pays d'origine sûrs

1. Sans préjudice de l'article 29 [liste commune minimale de pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs], les États membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions législatives qui leur permettent conformément à l'annexe II, de désigner comme pays d'origine sûrs, au niveau national, des pays tiers autres que ceux qui figurent sur la liste commune minimale à des fins d'examen de demandes

d'asile. Ils peuvent également désigner comme sûre une portion du territoire d'un pays si les conditions prévues à l'annexe II sont remplies en ce qui concerne cette portion du territoire.

(...)

5. Lorsqu'ils déterminent si un pays est un pays d'origine sûr conformément au présent article, les États membres s'appuient sur un éventail de sources d'information, y compris notamment des informations émanant d'autres États membres, du [Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés], du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes.

(...)

Article 31

Le concept de pays d'origine sûr

1. Un pays tiers désigné comme pays d'origine sûr conformément soit à l'article 29, soit à l'article 30 ne peut être considéré comme tel pour un demandeur d'asile déterminé, après examen individuel de la demande introduite par cette personne, que si :

- a) ce dernier est ressortissant dudit pays, ou
- b) si l'intéressé est apatride et s'il s'agit de son ancien pays de résidence habituelle ;

et si le demandeur d'asile n'a pas fait valoir de raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle, compte tenu des conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE.

(...)

3. Les États membres prévoient dans leur droit national des règles et modalités supplémentaires aux fins de l'application de la notion de pays d'origine sûr.

(...)

Annexe II

Désignation comme pays d'origine sûr aux fins de l'article 29 et de l'article 30, paragraphe 1

Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et

des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne.

Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants :

- a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées ;
- b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne ;
- c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève ;
- d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés ».

L'amendement n° 5 est lacunaire car il ne transpose pas entièrement ces dispositions.

3. Au 3° de l'article 5 de l'amendement, la question se pose de savoir s'il est bien opportun d'abroger totalement les paragraphes 3 et 4 de l'article 52, alors que le 3° de ces deux paragraphes renvoie au paragraphe 2, 4° et 5°, de l'article 52, lesquels ne sont pas affectés par l'amendement.

Le paragraphe 5 de l'article 52 proposé devra le cas échéant être revu à la lumière de la réponse qui sera donnée à cette question.

Observation relative à l'amendement n° 6

Article 5

L'article 57/6*bis* proposé habilite le Roi à établir une liste des pays d'origine sûrs par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'alinéa 2, b), est lacunaire dans la mesure où il ne transpose pas entièrement l'annexe II de la directive 2005/8/CE.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 de amendementen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Gemeenschappelijke opmerkingen bij de amendementen nrs. 5 en 6

1. Artikel 1 van het wetsvoorstel geeft aan dat artikel 78 van de Grondwet van toepassing is op de ontworpen tekst.

Echter, uit artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet blijkt, in zover het verwijst naar artikel 145 van de Grondwet, dat meerdere bepalingen van de twee amendementen aangelegenheden regelen als bedoeld in deze grondwettelijke bepaling en dat ze aldus volgens de procedure van het volledige bicamersisme moeten worden aangenomen.

Het betreft meer bepaald:

- voor amendement nr. 5: de wijzigingen aangebracht in de artikelen 39/76, § 3, tweede lid, en 39/77, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen (artikelen 2 en 3 van het amendement), evenals het ontworpen artikel 52, § 5, tweede zin¹(artikel 5, *partim*, van het amendement);
- voor amendement nr. 6: de wijziging van artikel 39/2, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 15 december 1980 (artikel 2 van het amendement) en de opheffing van artikel 51/8, derde lid, van de wet van 15 december 1980 (artikel 3, *partim*, van het amendement).

¹ Deze zin is overbodig in zoverre artikel 39/77, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 15 december 1980 gewijzigd wordt door artikel 3 van het amendement.

2. Overeenkomstig artikel 43, tweede alinea, van 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” genoemd), dienen de twee amendementen een verwijzing naar deze richtlijn te bevatten.

Opmerkingen betreffende amendement nr. 5

Artikel 4

1. In het voorgestelde artikel 51/8 bepaalt het eerste lid dat de nieuwe feiten “schriftelijk [moeten] worden gestaafd”.

De afdeling Wetgeving merkt op dat het in bepaalde gevallen voor de betrokkene niet mogelijk zal zijn zelf voor een schriftelijk bewijsstuk te zorgen. In deze gevallen moet de betrokkene het bestaan van deze feiten met andere bewijsmiddelen kunnen aantonen.

Het ligt in de bedoeling van de indiener van het amendement dat een gewone verklaring van de betrokkene echter niet als bewijsmiddel kan gelden.

2. In artikel 51/8 is het voorgestelde tweede lid overbodig daar het evident is dat de minister of zijn gemachtigde het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dienen te respecteren.

Artikel 5

1. De eerste zin van het voorgestelde artikel 52, § 1, “In de volgende gevallen kent het asielrelaas een weerlegbaar vermoeden van ongeloofwaardigheid”, maakt de betekenis van de voorgestelde bepaling onnodig onduidelijk. Hij vindt trouwens geen enkele grondslag in de artikelen 23 en 28, lid 2, van richtlijn 2005/85/EG. Voor een goed begrip van de bepaling volstaat de tweede zin.

2. Het voorgestelde artikel 52, § 1, 4°, machtigt de Koning een lijst van veilige landen van herkomst te bepalen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Dienaangaande bepaalt richtlijn 2005/85/EG:

“Artikel 30

Nationale aanmerking van derde landen als veilig land van herkomst

1. Onverminderd artikel 29 [gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen die als veilig land van herkomst worden beschouwd] kunnen de lidstaten voor de behandeling van asielverzoeken wetgeving handhaven of invoeren met het oog op de nationale aanmerking, overeenkomstig bijlage II, van andere derde landen dan de landen die op de gemeenschappelijke minimumlijst zijn opgenomen als veilige landen van herkomst. Dat kan inhouden dat een deel van een land als veilig wordt aangemerkt indien de voorwaarden van bijlage II voor dat deel zijn vervuld.

(...)

5. De beoordeling of een land een veilig land van herkomst is overeenkomstig dit artikel dient te steunen op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, [het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen], de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties.

(...)

Artikel 31

Het begrip “veilig land van herkomst”

1. Een derde land dat op grond van artikel 29 of artikel 30 als veilig land van herkomst is aangemerkt, kan voor een bepaalde asielzoeker, nadat zijn verzoek afzonderlijk is behandeld, alleen als veilig land van herkomst worden beschouwd wanneer:

- a) hij de nationaliteit van dat land heeft, of
- b) hij staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had, en wanneer hij geen substantiële redenen heeft opgegeven om het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen ten aanzien van de vraag of hij voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG.

(...)

3. De lidstaten stellen verdere nationale wetsvoorschriften en -bepalingen vast voor de toepassing van het begrip “veilig land van herkomst”.

(...)

Bijlage II

Aanmerking van veilige landen van herkomst voor de toepassing van artikel 29 en artikel 30, lid 1

Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2004/83/EG; noch van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; noch van dreiging van blind geweld bij internationale of interne gewapende conflicten.

Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling door middel van:

- a) de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;
- b) de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van voornoemd Europees Verdrag zijn toegestaan;
- c) de naleving van het beginsel van non-refoulement van het Verdrag van Genève;
- d) het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden”.

Amendement nr. 5 is onvolledig omdat het deze bepalingen niet volledig omzet.

3. In onderdeel 3° van artikel 5 van het amendement rijst de vraag of het wenselijk is de paragrafen 3 en 4 van artikel 52 volledig op te heffen, terwijl onderdeel 3° van deze twee paragrafen verwijst naar de onderdelen 4° en 5° van artikel 52, § 2, die door het amendement ongemoeid worden gelaten.

Het voorgestelde artikel 52, § 5, dient zo nodig te worden herzien afgaande op het antwoord dat op deze vraag zal worden gegeven.

Opmerking betreffende amendement nr. 6

Artikel 5

Het voorgestelde artikel 57/6*bis* machtigt de Koning een lijst van veilige landen van herkomst te bepalen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Het tweede lid, b), vertoont lacunes in zover het bijlage II van richtlijn 2005/85/EG niet volledig omzet.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

P. LEWALLE,
P. VANDERNOOT,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

De kamer was samengesteld uit

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

conseillers d'État,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. R. WIMMER, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
Heer R. WIMMER, auditeur.

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

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
Heer P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT
DE EERSTEVOORZITTER

C. GIGOT

R. ANDERSEN