



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.124/4
du 16 mars 2015

sur

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès
au territoire, le séjour,
l'établissement et
l'éloignement des étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.124/4
van 16 maart 2015

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en de
verwijdering van
vreemdelingen'

Le 12 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint au Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre les 11 et 16 mars 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2015.

*

Op 12 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 en 16 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. Comme indiqué dans la partie générale de l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi poursuit deux objectifs principaux :

- d'une part, « optimiser » la procédure d'asile en cas de menace pour la société ou la sécurité nationale dans le chef de « personnes qui jouissent en Belgique d'un statut de protection internationale ou ont demandé un tel statut ». Par « statut de protection internationale », il convient d'entendre soit le « statut de réfugié », soit le « statut de protection subsidiaire » ;

- d'autre part, élargir les « possibilités de retraits et de refus de [l'un des deux] statuts de protection internationale en cas d'actes terroristes ».

2. Pour atteindre ces deux objectifs, les compétences du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après « CGRA ») sont tout d'abord élargies afin :

- d'une part, d'étendre les possibilités de procéder à un « retrait » de l'un des deux statuts, soit de manière obligatoire (« devra »), soit de manière facultative (« pourra ») ;

- d'autre part, de prévoir deux nouveaux cas d'exclusion du « statut de protection subsidiaire ».

Les compétences du CGRA sont par ailleurs revues afin de lui « confier » la compétence, jusqu'alors exercée par le ministre, d'« exclure de la procédure d'asile », laquelle englobe les deux statuts de la protection internationale ainsi qu'indiqué ci-avant, ou de « refuser un statut de protection internationale » (à) un demandeur « qui représente une menace pour la société, faisant l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave, ou pour la sécurité nationale ».

3. Enfin, il est prévu que le CGRA pourra (il s'agit donc bien d'une faculté dans son chef) déroger à son obligation de secret professionnel « lorsqu'il existe des éléments indiquant une menace pour la société ou la sécurité du pays », et ce, à l'égard des autorités expressément énumérées dans la loi.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Toujours comme indiqué dans la partie générale de l'exposé des motifs et comme en fait état l'article 2 du projet, la plupart des dispositions en projet tendent à assurer une transposition plus complète de diverses dispositions de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection (refonte) » (ci-après « directive 2011/95/UE »). Il s'agit plus particulièrement des articles 14 (« Révocation, fin du statut de réfugié ou refus de le renouveler ») et 19 (« Révocation, fin du statut conféré par la protection subsidiaire ou refus de le renouveler ») de cette directive.

Bien qu'il n'en soit pas expressément fait état dans la partie générale de l'exposé des motifs, il convient par ailleurs de tenir compte, s'agissant du « statut de réfugié », de diverses dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 (ci-après « Convention de Genève »)¹. Il s'agit plus particulièrement des articles 1, sections C (clauses de cessation) et F (clauses d'exclusion), ainsi que 32 (expulsion du territoire d'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire, « pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public ») et 33 (« Défense d'expulsion et de refoulement » d'un réfugié sur les frontières du territoire qu'il a fui, sauf « danger pour la sécurité » ou « menace pour la communauté » du pays où il se trouve). Si la Convention de Genève ne fait par ailleurs pas expressément mention de clauses de « révocation » ou de « retrait » de la qualité ou du statut de réfugié, il n'en est pas moins communément admis que de telles hypothèses peuvent être envisagées. Ainsi que l'observe en effet le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après « UNHCR ») :

« 117. La section C de l'article premier [de la Convention de Genève] ne traite pas de l'annulation du statut de réfugié. Des cas peuvent cependant se présenter où il apparaît ultérieurement qu'une personne n'aurait jamais dû être reconnue comme réfugié, par exemple lorsqu'il apparaît ultérieurement que le statut de réfugié a été obtenu par une présentation erronée des faits ou que l'intéressé possède une autre nationalité ou encore qu'il serait tombé sous le coup d'une des clauses d'exclusion si tous les faits pertinents avaient été connus. En pareil cas, la décision par laquelle le statut de réfugié lui a été reconnu sera généralement annulée »².

¹ Voir notamment l'article 2, c), de la directive 2011/95/UE, lequel article vise expressément cette Convention. En fait, s'agissant du « statut de réfugié », la directive 2011/95/UE doit être lue en tenant constamment compte de l'obligation qui pèse par ailleurs sur les États membres de l'UE d'assurer l'application intégrale et globale de la Convention de Genève (voir les considérants (3), (21) à (24), (29), (31) et (32) de la directive).

² Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés (ci-après « Guide UNHCR »), UNHCR, Genève, septembre 1979 - Réédition 2011, par. 117.

Enfin, dans chaque cas d'espèce dans lequel l'un des deux statuts de la protection internationale est refusé ou dans lequel il est mis fin à ce statut, avec (« retrait » ou « annulation ») ou sans effet rétroactif (« cessation » ou « refus de renouvellement »), il convient de prendre systématiquement en compte, lors de l'adoption d'une décision subséquente d'éloignement ou d'expulsion du territoire, le caractère absolu tant du principe de droit international du non-refoulement³ que de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CEDH »)⁴, de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « CDFUE ») de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1984 (ci-après « Convention torture »).

5.1. Compte tenu du cadre juridique international qui vient ainsi d'être rappelé, la section de législation estime nécessaire de préciser le canevas selon lequel elle a examiné l'admissibilité des dispositions en projet au regard de ce cadre juridique.

5.2. Il convient tout d'abord d'observer que tant l'article 14, paragraphes 3 et 4, que l'article 19, paragraphes 2 et 3, de la directive 2011/95/UE, utilisent chaque fois trois notions distinctes, lesquelles sont reproduites comme suit dans les versions française, néerlandaise, allemande et anglaise de la directive : « Révocation, fin du statut [...] ou refus de le renouveler », « Intrekking, beëindiging of weigering van de [...] status », « Aberkennung, Beendigung oder Abhenung » et « Revocation of, ending of or refusal to renew ». Compte tenu de ce qu'il y a lieu de partir du principe que ces trois notions ont donc une portée différente, la section de législation considère que les notions de « Révocation » et de « Revocation » doivent, en prenant appui sur les versions néerlandaise et allemande de la directive, être comprises comme étant synonymes d'un « retrait », lequel opère donc avec effet rétroactif⁵. Ainsi que cela sera expliqué ci-après, une importante nuance doit cependant être faite quant à la portée de cet effet rétroactif conférée par la directive 2011/95/UE à une telle décision de « retrait », et ce, selon qu'il s'agit du « statut de réfugié » ou du « statut de la protection subsidiaire ».

5.3. S'agissant de l'« obligation » de retirer, de mettre fin ou de ne pas renouveler le statut de réfugié, l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2011/95/UE prévoit deux situations :

- d'une part, le fait que le réfugié est ou aurait dû être exclu du statut de réfugié en application de l'une des clauses d'exclusion du statut de réfugié prévue par l'article 12 de la

³ Voir à cet égard l'article 21 (« Protection contre le refoulement ») de la directive 2011/95/UE.

⁴ Sur le caractère absolu de ce droit, voir notamment : Cour eur. D.H., 12 avril 2005, Chamaïev e.a. c/ Géorgie et Russie, par. 375 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), 28 février 2008, Saadi c/ Italie, paragraphes 124 à 133 ; Cour eur. D.H.(décision), 30 mars 2009, Ould Dah c/ France ; Cour eur. D.H., 3 décembre 2009, Daoudi c/ France, par. 64 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), 21 janvier 2011, M.S.S. c/ Belgique et Grèce, par. 218 et 223 ; Cour eur. D.H., 22 septembre 2011, H.R. c/ France, par. 49 ; Cour eur. D. H., 13 octobre 2011, Hussein c/ Suède, par. 78 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), 23 février 2012, Hirsi Jamaa e.a. c/ Italie, par. 122.

⁵ Il convient par ailleurs d'observer que l'article 2, o), de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (ci-après « directive 2013/32/UE ») ne semble pas être de nature à clarifier la terminologie applicable, du fait que la notion de « retrait de la protection internationale » y est en effet définie comme visant « la décision par laquelle une autorité compétente révoque le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire d'une personne, refuse de le renouveler ou y met fin conformément à la directive 2011/95/UE ».

directive. Il s'agit donc de procéder à une « exclusion *a posteriori* » du statut de réfugié, et ce, pour les mêmes clauses d'« exclusion » du statut de réfugié que celles également prévues par l'article 1, sections D à F, de la Convention de Genève ⁶. Cette hypothèse d'une « exclusion *a posteriori* » n'est pas expressément prévue par la Convention de Genève, mais, comme déjà exposé, le UNHCR considère qu'elle trouve bien à s'appliquer sous l'angle de cette Convention ⁷ ;

- d'autre part, la circonstance que des altérations ou omissions de faits dont le demandeur d'asile a usé lors de l'examen de sa demande de protection internationale, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut de réfugié. Cette seconde hypothèse n'est pas non plus expressément prévue par la Convention de Genève, mais, comme déjà exposé, le UNHCR considère qu'elle trouve bien à s'appliquer sous l'angle de cette Convention ⁸.

5.4. S'agissant de la « faculté » de retirer, de mettre fin ou de ne pas renouveler le statut de réfugié, l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2011/95/UE prévoit deux situations :

- d'une part, le fait qu'il existe des motifs raisonnables de considérer le réfugié reconnu comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel ce réfugié se trouve ;

- d'autre part, la circonstance que le réfugié reconnu, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, constitue une menace pour la société de cet État membre.

Le paragraphe 5 de cet article 14 ouvre aussi la « faculté » aux États membres de prévoir la possibilité de ne pas « octroyer », dans les deux situations décrites ci-dessus, le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.

Par ailleurs, le paragraphe 6 de cet article prévoit, sans qu'il ne puisse en aucun cas être dérogé à cette obligation, que les personnes qui se trouvent dans l'une des deux situations décrites ci-dessus, ont le droit, quelle que soit la portée de la décision prise à leur égard (donc même en cas de décision de « retrait » du statut de réfugié) de jouir des droits prévus aux articles 3 (principe de non-discrimination), 4 (liberté de religion), 16 (droit d'ester en justice), 22 (droit en matière d'éducation publique) et 31 à 33 (à savoir ce que l'on appelle communément les « clauses de protection ») de la Convention de Genève, ou des droits analogues, aussi longtemps que ces personnes se trouvent dans l'État membre. La directive 2011/95/UE semble ainsi établir, par le biais de ce paragraphe, une distinction entre, d'une part, la privation de la plus grande partie des droits attachés au statut de réfugié et, d'autre part, la qualité de réfugié, du fait

⁶ Voir à ce sujet : UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale N° 5 : Application des clauses d'exclusion : article 1 F de la Convention de 1951 relative aux statuts des réfugiés, septembre 2003, Guide UNHCR, p. 123.

⁷ Guide UNHCR, par. 117 : « l'intéressé [...] serait tombé sous le coup d'une des clauses d'exclusion si tous les faits pertinents avaient été connus ».

⁸ Guide UNHCR, par. 117 : « [...] il apparaît ultérieurement [...] que le statut de réfugié a été obtenu par une présentation erronée des faits ».

que la personne continue à bénéficier des « clauses de protection » prévues par la Convention de Genève ⁹.

5.5. S'agissant de l'« obligation » de retirer, de mettre fin ou de ne pas renouveler le statut conféré par la protection subsidiaire, l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2011/95/UE prévoit deux situations :

- d'une part, le fait que la personne est ou aurait dû être exclue du statut conféré par la protection subsidiaire en application de l'une des clauses d'exclusion de ce statut prévues par l'article 17, paragraphes 1 et 2, de la directive. Il s'agit donc, tout comme pour le statut de réfugié, de procéder à une « exclusion *a posteriori* » du statut conféré par la protection subsidiaire. Sont ainsi visées, non seulement des clauses d'« exclusion » identiques ou largement similaires à celles prévues pour le « retrait, l'extinction ou le refus de renouveler » le statut de réfugié ¹⁰, mais aussi une clause d'« exclusion » spécifiquement prévue pour le statut conféré par la protection subsidiaire, à savoir la circonstance que la personne en question « représente une menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel [elle] se trouve » ¹¹ ;

- d'autre part, la circonstance que des altérations ou omissions de faits dont le demandeur d'asile a usé lors de l'examen de sa demande de protection internationale, y compris l'utilisation de faux documents, ont joué un rôle déterminant dans la décision d'octroyer le statut conféré par la protection subsidiaire. Il s'agit donc, tout comme pour le statut de réfugié, de sanctionner la fraude commise par le demandeur d'asile portant sur les éléments constitutifs de sa demande de protection internationale ¹².

Comme on le voit, sous ces deux aspects, la situation d'une personne qui jouit du statut conféré par la protection subsidiaire est largement identique à celle d'une personne qui jouit du statut de réfugié, avec cette conséquence qu'il n'y a, en règle, pas de raison de traiter différemment ces deux situations.

5.6. S'agissant de la « faculté » de retirer, de mettre fin ou de ne pas renouveler le statut conféré par la protection subsidiaire, l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE prévoit que les États membres peuvent prendre une telle décision lorsqu'il s'avère, après l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, que l'intéressé aurait dû être exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de la « clause d'exclusion » prévue par l'article 17, paragraphe 3, de la directive 2011/95/UE. Il s'agit donc de procéder à une « exclusion *a posteriori* » du statut conféré par la protection subsidiaire, et ce, pour une raison d'« exclusion » spécifique à ce statut, à savoir lorsque la personne qui s'est vue accorder le statut de protection subsidiaire :

« a, avant son admission dans l'État membre concerné, commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe 1 [du même

⁹ Comparer également les articles 32 et 33 de la Convention de Genève, expressément visés par le paragraphe 6 de l'article 14 de la directive 2011/95/UE, avec l'article 21 (« Protection contre le refoulement ») de cette directive.

¹⁰ Voir le point 5.3 du présent avis. Comparez en effet l'article 12, paragraphes 2, a), b) et c), et 3 de la directive 2011/95/UE avec l'article 17, paragraphes 1, a), b) et c), et 2 de la même directive.

¹¹ Voir l'article 19, paragraphe 3, a), et l'article 17, paragraphe 1, d), de la directive 2011/95/UE.

¹² Voir le point 5.3 du présent avis.

article 17¹³] et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis dans l'État membre concerné et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes ».

5.7. Comme on peut le voir, lorsqu'il s'agit de la « faculté » laissée aux États membres de retirer, de mettre fin ou de ne pas renouveler un statut, la situation diffère fondamentalement selon qu'il s'agit du statut de réfugié¹⁴ ou du statut de protection subsidiaire¹⁵.

5.8.1. Il en va de même des obligations qui incombent aux États membres en application de la directive 2011/95/UE lorsqu'ils décident de procéder à l'éloignement ou à l'expulsion d'une personne à qui l'un des deux statuts de protection internationale a été retiré ou révoqué.

5.8.2. En effet, l'article 21, paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE (Protection contre le refoulement), en vertu duquel les États membres doivent respecter le principe de non-refoulement « en vertu de leurs obligations internationales » est applicable tant à un réfugié ou à un ex-réfugié qu'à la personne qui bénéficie ou a bénéficié d'un statut de protection subsidiaire. Il y a donc lieu de se référer au principe de droit international du non-refoulement de même qu'aux diverses Conventions énumérées ci-avant¹⁶.

5.8.3. Par contre, les paragraphes 2 et 3 du même article 21 ne visent que le réfugié, qu'il soit ou non formellement reconnu comme tel :

- en vertu du paragraphe 2, lorsque cela ne leur est pas interdit en vertu de leurs obligations internationales relatives au respect du principe de non-refoulement, les États membres peuvent « refouler » cette personne : 1°) soit « lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'[elle] est une menace pour la société de cet État membre » ; 2°) soit « lorsque, ayant été condamné[e] en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, [elle] constitue une menace pour la société de cet État membre »¹⁷;

- en vertu du paragraphe 3, les États membres peuvent, dans les mêmes circonstances que celles visées au paragraphe 2, refuser d'octroyer un titre de séjour à cette personne, le révoquer, y mettre fin ou refuser de le renouveler.

Comme on le voit, ces deux paragraphes permettent aux États membres¹⁸, sans que l'autorité compétente pour ce faire¹⁹ se soit préalablement expressément prononcée sur la question de savoir si le statut de réfugié, et la qualité de réfugié qui y est liée, doit ou non être retirée, abrogée ou non-renouvelée, de prendre une décision en matière d'accès et de séjour sur le

¹³ Il doit donc s'agir d'un ou de plusieurs crimes autres qu'un crime contre la paix, qu'un crime de guerre, qu'un crime contre l'humanité, qu'un crime grave ou que des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

¹⁴ Voir le point 5.4 du présent avis.

¹⁵ Voir le point 5.6 du présent avis.

¹⁶ Voir le point 4 *in fine* du présent avis.

¹⁷ Comparer avec l'article 33, paragraphe 2, de la Convention de Genève.

¹⁸ En l'occurrence, le Roi, le ministre ou son délégué.

¹⁹ En l'occurrence, le CGRA.

territoire, tout en prenant en considération leurs obligations internationales au regard du principe de non-refoulement.

Il est à cet égard intéressant de noter que les deux situations dans lesquelles les États membres peuvent procéder de la sorte sont identiques aux deux circonstances, décrites ci-dessus ²⁰, dans lesquelles les États membres ont aussi la faculté d'aller plus loin en décidant de conférer à l'autorité compétente pour ce faire (en l'occurrence, le CGRA) le pouvoir de retirer, de mettre fin ou de ne pas renouveler le statut de réfugié, en application de l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2011/95/UE mais dans le respect du paragraphe 6 du même article.

5.8.4. Compte tenu de sa portée au regard du principe de non-refoulement, il est important de garder présent à l'esprit cet article 21 de la directive 2011/95/UE, même s'il n'en est fait état ni dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi ni dans les tableaux de transposition joints à la demande d'avis.

6. Il convient enfin d'attirer l'attention sur ce que là où les dispositions de la directive 2011/95/UE, relatives au statut de protection subsidiaire, sont identiques à celles de la même directive, relatives au statut de réfugié, et là où ces dernières dispositions sont, à leur tour, identiques à celles de la Convention de Genève, la section de législation a considéré qu'il y avait lieu de traiter de manière comparable des situations comparables, sous peine de s'exposer, à moins qu'une justification convaincante soit reprise dans l'exposé des motifs, à un risque de violation des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, consacrés notamment par les articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

7. Compte tenu du cadre juridique et du canevas de raisonnement ainsi décrits, les dispositions en projet appellent les observations particulières qui suivent.

OBSERVATION PRÉALABLE

8. Des tableaux de transposition ont été communiqués dans le dossier transmis à la section de législation pour avis. Ils mentionnent, au regard des différentes dispositions des directives concernées, les dispositions en projet qui en assurent la transposition. Ces tableaux seraient utilement complétés par un tableau complémentaire, donnant la correspondance entre les dispositions de l'avant-projet de loi et celles des directives.

Par ailleurs, l'auteur de l'avant-projet de loi veillera à ce que ces tableaux soient à jour par rapport à la dernière version du texte en projet ²¹.

²⁰ Voir le point 5.4 du présent avis.

²¹ À titre d'exemple, l'on soulignera que dans le tableau de transposition de la directive 2013/32/UE, il y a lieu, au regard de l'article 45, paragraphe 5, de cette directive de faire référence à l'article 3, 5°, et à l'article 4, 5°, de la loi modificative, ainsi qu'à l'article 49/2, § 6 – et non § 7 –, de la loi du 15 décembre 1980.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

9. Au 3° de l'article 3 de l'avant-projet (article 49, § 2, alinéa 3, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ci-après « loi du 15 décembre 1980 »), la section de législation s'interroge sur la portée exacte des mots « Dans ce cas » (« in dat geval » dans la version néerlandaise). Il ne semble en effet pas admissible, au regard des principes de l'égalité de traitement et de non-discrimination, que le nouvel alinéa en projet, ne soit applicable qu'à la seule hypothèse de demande de retrait prévue par le nouvel alinéa 2 de l'article 49, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 (article 3, 2°, de l'avant-projet) et non à l'hypothèse de demande de retrait déjà prévue au premier alinéa de l'article 49, § 2, de la même loi (tel que modifié par l'article 3, 1°, de l'avant-projet). Il y a donc lieu de remplacer les mots « Dans ce cas » par les mots « En cas d'application de l'alinéa premier ou de l'alinéa 2 ».

10. Au 3° de l'article 3 de l'avant-projet (article 49, § 2, alinéa 3, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980), le fait de prévoir que la décision du CGRA ne devrait être motivée qu'en cas de retrait du statut de réfugié, ce qui donnerait à penser qu'elle ne doit pas l'être lorsque le CGRA déciderait de refuser de retirer le statut, n'est pas admissible. Étant donné par ailleurs que toute décision administrative prise en application de la loi du 15 décembre 1980 doit être motivée, en vertu de l'article 62 de cette loi, le mot « motivée » doit, en tout état de cause, être omis.

11. Au 4° de l'article 3 de l'avant-projet (article 49, § 3, remplacé, de la loi du 15 décembre 1980), la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle un avis conforme du CGRA ne serait requis que dans le cas d'un retrait du statut de réfugié décidé conformément à l'article 55/3/1, § 2, 1°, en projet, de la loi du 15 décembre 1980. En effet, la circonstance qu'il serait fait application d'une « clause de cessation » du statut de réfugié, voire d'une « clause d'exclusion », avec ou sans effet rétroactif, du statut de réfugié, en application de ce même paragraphe 2, 2°, n'implique pas forcément, en soi, qu'il n'y aurait aucun problème de compatibilité d'une mesure subséquente d'éloignement du territoire avec les obligations internationales qui incombent à la Belgique quant au respect du principe de non-refoulement, obligations internationales qui sont d'ailleurs rappelées à l'article 21 (« Protection contre le non-refoulement »), paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE. Si la limitation ainsi envisagée devait être maintenue, il conviendrait à tout le moins qu'une explication en soit donnée dans l'exposé des motifs, et ce, au regard tant des principes d'égalité et de non-discrimination que des obligations internationales en matière de respect du principe de non-refoulement.

12. Au 4° de l'article 3 de l'avant-projet (article 49, § 3, remplacé, de la loi du 15 décembre 1980), même si l'on se situe dans l'hypothèse d'un retrait ou d'une abrogation du statut de réfugié, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle un avis conforme du CGRA ne devrait être donné qu'au seul regard de la Convention de Genève. En effet, compte tenu de ce qu'une demande de protection internationale doit, en application de l'article 10 de la directive 2013/32/UE, être d'abord examinée sous l'angle du statut de réfugié et, si tel n'est pas le

cas, sous l'angle de la protection subsidiaire, il semble logique que le CGRA, lorsqu'il n'a procédé à l'examen de la demande qu'au seul regard de la Convention de Genève et lorsqu'il décide de procéder au retrait du statut de réfugié, se prononce également sur ce qu'il advient de la demande au regard de la protection subsidiaire. En conséquence, l'avis conforme du CGRA semble devoir porter tant sur la Convention de Genève que sur les dispositions de la directive 2011/95/UE relatives au statut de protection subsidiaire. Plus fondamentalement encore, la section de législation considère qu'il conviendrait que le CGRA soit également expressément invité à donner un avis conforme sur la compatibilité d'une éventuelle mesure subséquente d'éloignement du territoire avec l'article 3 CEDH²², dont on sait que le caractère absolu a été affirmé à diverses reprises par la Cour européenne des droits de l'homme²³.

Compte tenu de ce qui précède, il est suggéré de prévoir dans la disposition en projet que l'avis conforme du CGRA porte sur la compatibilité d'une éventuelle mesure d'éloignement du territoire avec « le principe de non-refoulement »²⁴. L'exposé des motifs gagnerait par ailleurs à être complété afin de préciser que ce contrôle du CGRA prendrait donc, notamment, en considération tant la Convention de Genève, que les dispositions de la directive 2011/95/UE relatives au statut de protection subsidiaire, telles qu'elles ont été transposées en droit belge, que l'article 3 CEDH et que l'article 4 CDFUE, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 4

13. L'article 49/2, § 4, alinéa 1^{er}, première phrase, en projet (article 4, 1^o, de l'avant-projet), permet au ministre ou à son délégué de demander au CGRA, « au cours du séjour limité de l'étranger » et, pendant cette période, « à tout moment », d'abroger le statut de protection subsidiaire accordé à l'étranger, conformément à l'article 57/6, 4^o, de la loi du 15 décembre 1980. Cette dernière disposition fonde la compétence du CGRA pour abroger le statut de protection subsidiaire sur la base de l'article 55/5 de la loi du 15 décembre 1980, lequel article prévoit la cessation du statut de protection subsidiaire « lorsque les circonstances qui ont justifié l'octroi de cette protection cessent d'exister ou ont évolué dans une mesure telle que cette protection n'est plus nécessaire ». L'article 49/2, § 4, alinéa 1^{er}, seconde phrase, en projet, permet au ministre ou à son délégué de demander au CGRA, « pendant les dix premières années de séjour de l'étranger, à compter à la date d'introduction de la demande d'asile » et, pendant cette période, « à tout moment », de retirer le statut de protection subsidiaire octroyé à l'étranger conformément à l'article 55/5/1, en projet (article 8 de l'avant-projet). Cette dernière disposition

²² Comparez à ce sujet avec l'article 49/2, § 5, de la loi du 15 décembre 1980, tel que remplacé par l'article 4, 4^o, du projet.

²³ Voir le point 4, *in fine*, du présent avis.

²⁴ Voir en ce sens l'article 9, paragraphe 1, a), de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier' (ci-après « directive Retour ») et le considérant (8).

règle, en son paragraphe 1^{er}, l'hypothèse dans laquelle le CGRA « peut retirer » le statut de protection subsidiaire²⁵ et, en son paragraphe 2, les cas dans lesquels il « retire » ce statut²⁶.

L'article 49/2, § 4, alinéa 2, en projet (article 4, 2°, de l'avant-projet), entend déroger à l'alinéa 1^{er} en permettant au ministre ou à son délégué, « à tout moment » et donc pas seulement pendant dix ans à compter de la date d'introduction de la demande d'asile, de demander au CGRA « de retirer le statut de protection subsidiaire accordé à un étranger qui [...] aurait dû être exclu en vertu de l'article 55/4, § 2 », aux termes duquel « [u]n étranger est aussi exclu du statut de protection subsidiaire lorsqu'il représente une menace pour la société ou la sécurité nationale »²⁷.

Il en résulte que le bénéficiaire du statut de protection subsidiaire peut se voir retirer ce statut à la demande du ministre ou de son délégué lorsqu'il apparaît qu'il aurait dû être exclu parce qu'existaient, au moment de sa demande, des éléments permettant de considérer qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité nationale, sans qu'aucune limite de temps n'assortisse le pouvoir ainsi accordé au ministre ou à son délégué.

Au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, la section de législation n'aperçoit pas comment justifier qu'une telle possibilité soit laissée au ministre ou à son délégué sans limite dans le temps, alors que, par application de l'article 49/2, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, l'étranger qui aurait dû être exclu par l'effet de l'article 55/4, § 1^{er} – qui consacre l'exclusion du statut de protection subsidiaire de l'étranger notamment lorsqu'il existe des motifs sérieux de considérer qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un crime grave²⁸ – ne peut se voir retirer ce statut à la demande du ministre ou de son délégué que « pendant les dix premières années de séjour de l'étranger, à compter à la date d'introduction de la demande d'asile ».

²⁵ À savoir celle où « l'étranger a commis une ou plusieurs infractions qui ne relève(nt) pas du champ d'application du présent article et qui serai(en)t passible(s) d'une peine de prison si elle(s) avai(en)t été commise(s) dans le Royaume, pour autant que l'étranger n'ait quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ce(tte)(s) infraction(s) ». Voir, à ce sujet, l'article 17, § 3, de la directive 2011/95/UE.

²⁶ « § 2. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides retire le statut de protection subsidiaire :

1° à l'étranger qui est ou aurait dû être exclu, en application de l'article 55/4 ;

2° à l'étranger dont le statut a été octroyé sur la base de faits qu'il a présentés de manière altérée ou dissimulée, de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés qui ont été déterminants dans l'octroi du statut ou à l'étranger dont le comportement personnel démontre ultérieurement l'absence de crainte d'atteinte grave dans son chef ». Voir à ce sujet l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2011/95/UE.

L'article 55/4, auquel l'article 55/5/1, § 2, 1°, en projet, fait référence, prévoit qu'un étranger est exclu du statut de protection subsidiaire lorsqu'il existe des motifs sérieux de considérer que l'étranger a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ou s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ou a commis un crime grave (article 55/4, actuel, appelé à devenir l'article 55/4, § 1^{er}) ou lorsque l'étranger représente une menace pour la société ou la sécurité nationale (article 55/4, § 2, en projet). Voir à ce sujet l'article 17, paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE.

L'article 55/4, § 3, en projet, dispose encore qu'« [u]n étranger peut être exclu du statut de protection subsidiaire si, avant l'introduction de sa demande d'asile, il a commis une ou plusieurs infractions qui ne relève(nt) pas du champ d'application du présent article et qui serai(en)t passible(s) d'une peine de prison si elle(s) avai(en)t été commise(s) dans le Royaume, pour autant que l'étranger n'ait quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ce(tte)(s) infraction(s) ». Voir à ce sujet l'article 17, paragraphe 3, de la directive 2011/95/UE.

²⁷ Voir la note 25.

²⁸ Voir la note 25.

La disposition doit, par conséquent, être revue.

14. Au 3° de l'article 4 de l'avant-projet, la version française de l'alinéa 2 de l'article 49/2, § 4, en projet, de la loi du 15 décembre 1980, qui en devient l'alinéa 3, utilise l'expression « Dans ces cas » alors qu'il est fait usage des mots « in dat geval » dans la version néerlandaise. Pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées sous l'article 3, 3°, de l'avant-projet²⁹, il y a lieu de remplacer les mots « Dans ces cas » par les mots « En cas d'application de l'alinéa premier ou de l'alinéa 2 ».

15. Au 3° de l'article 4 de l'avant-projet (article 49/2, § 4, alinéa 3, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980), le fait de prévoir que la décision du CGRA ne devrait être motivée qu'en cas de retrait du statut de protection subsidiaire, ce qui donnerait à penser qu'elle ne doit pas l'être lorsque le CGRA déciderait de ne pas retirer le statut à la demande du ministre ou de son délégué, n'est pas admissible. Étant donné par ailleurs que toute décision administrative prise en application de la loi du 15 décembre 1980 doit être motivée, en vertu de l'article 62 de cette loi, le mot « motivée » doit, en tout état de cause, être omis.

16. Au 4° de l'article 4 de l'avant-projet (article 49/2, § 5, tel que remplacé, de la loi du 15 décembre 1980), la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'avis du CGRA ne devrait pas être « conforme » dans cette circonstance précise. La disposition doit donc être complétée en ce sens³⁰.

Il convient par ailleurs de veiller à la concordance entre les deux versions linguistiques de la disposition en projet.

17. Pour des raisons de cohérence interne de la loi du 15 décembre 1980 et compte tenu de la suggestion de texte proposée par la section de législation au sujet de l'article 49, paragraphe 3, remplacé (article 3, 4°, de l'avant-projet)³¹, il est suggéré de prévoir dans la disposition en projet que l'avis conforme du CGRA porte sur la compatibilité d'une éventuelle mesure d'éloignement du territoire avec « le principe de non-refoulement ». Il pourrait par ailleurs être renvoyé dans le commentaire de l'article aux explications reprises dans le commentaire de l'article 3 du projet.

Articles 5 et 6

18. À la suite des modifications apportées par l'article 5 de l'avant-projet à l'article 52/4 de la loi du 15 décembre 1980, le pouvoir actuellement conféré au ministre ou à son délégué de refuser l'accès au territoire ou de mettre fin au séjour d'un demandeur de protection internationale n'existera plus.

²⁹ Voir le point 9 du présent avis.

³⁰ Comparer avec ce que prévoit l'article 49, § 3, remplacé, de la loi du 15 décembre 1980 (article 4, 4°, de l'avant-projet), s'agissant du statut de réfugié.

³¹ Voir le point 12 du présent avis.

Il est à cet égard précisé dans le commentaire de l'article 5 de l'avant-projet, qu'en raison de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2013/32/UE, qui « ne permet plus qu'une autorité autre que celle chargée d'examiner les demandes d'asile – en Belgique le CGRA –, puisse exclure de la procédure d'asile ou refuser un statut de protection internationale à un demandeur présentant une menace pour la société ou la sécurité nationale », « la compétence jusqu'ici exercée par le ministre en application de l'article 52/4 est désormais confiée au CGRA ».

Telle n'est cependant pas la portée de la directive 2013/32/UE, lue en combinaison avec la directive 2011/95/UE.

En effet, dans sa version actuelle, qui n'existera donc plus à la suite de l'adoption des dispositions en projet, l'article 52/4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que le ministre peut, selon le cas, refuser l'accès au territoire à un étranger qui a introduit une demande d'asile conformément aux articles 50, 50bis et 50ter, de la loi, ou décider qu'il ne peut pas ou ne peut plus y séjourner, ni s'y établir en cette qualité, « [s]'il existe à l'égard de l'étranger [...] de sérieuses raisons permettant de le considérer comme un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale ». Par ailleurs, lorsque le ministre envisage de prendre une telle décision, il doit, en vertu de l'article 52/4, alinéa 2, de la loi, qui n'existera plus non plus à la suite de l'adoption des dispositions en projet, préalablement prendre l'avis du CGRA « à propos de la demande d'asile et des mesures d'éloignement prises à son égard avec la question de savoir si celles-ci sont en conformité avec la Convention de Genève, tel que déterminé à l'article 48/3 et avec la protection subsidiaire tel que déterminé à l'article 48/4 ». Comme on le voit, cette disposition ne concerne que l'accès au territoire ou le séjour sur le territoire, sans se prononcer sur un quelconque refus d'octroi ou retrait de l'un des statuts de protection internationale ³².

Or, il convient d'attirer l'attention sur ce que :

- d'une part, l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2013/32/UE, vise, en tant que tel, les « autorités responsables de la détermination » du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, au sens de l'article 2, f), de la même directive ³³ ; il s'agit en Belgique du CGRA ;

- d'autre part, l'article 21, paragraphes 2 et 3, de la directive 2011/95/UE, relatif à la protection contre le refoulement, autorise les États membres ³⁴ à « refouler » ou à refuser « d'octroyer un titre de séjour » à un réfugié, « qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel » ³⁵ :

1°) lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où il se trouve ;

³² Voir le point 5.8.3 du présent avis.

³³ À savoir : « tout organe quasi juridictionnel ou administratif d'un État membre, responsable de l'examen des demandes de protection internationale et compétent pour se prononcer en première instance sur ces demandes ».

³⁴ À savoir, le Roi, le ministre ou son délégué, selon le cas.

³⁵ Voir le point 5.8 du présent avis.

2°) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre ³⁶.

Compte tenu de ce qui précède, et même si le choix opéré par l'avant-projet peut se fonder sur l'article 14, paragraphes 4 et 5, de la directive 2011/95/UE, mais sous la réserve de ce que prévoit le paragraphe 6 de cet article, il convient que l'exposé des motifs soit revu afin, d'établir plus clairement la distinction que la directive 2011/95/UE permet d'opérer entre :

- d'une part, la faculté laissée aux États membres par l'article 14, paragraphes 4 et 5, de permettre à l'autorité responsable de la détermination de la qualité de réfugié ou de celle de personne jouissant de la protection subsidiaire, de révoquer, de refuser ou de mettre à fin à cette qualité et, par voie de conséquence, au statut lié à cette qualité, mais dans le respect du paragraphe 6 du même article ;

et,

- d'autre part, la faculté laissée aux États membres par l'article 21, paragraphes 1 et 2, de refuser d'octroyer un titre de séjour ou de « refouler » un demandeur de protection internationale, qu'il soit ou ne soit pas reconnu comme tel, « lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où il se trouve » ou « lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre ».

La transposition tant de la directive 2011/95/UE que de la directive 2013/32/UE n'implique en effet pas, en soi, même si elle ne s'y oppose pas, la suppression de la compétence actuellement réservée au ministre par l'article 52/4 de la loi au regard du seul droit d'accès au et de séjour sur le territoire d'un demandeur de la protection internationale ³⁷.

C'est sous réserve de cette observation préliminaire que sont formulées les observations qui suivent.

19. L'article 5 de l'avant-projet tend à modifier l'article 52/4 de la loi du 15 décembre 1980 afin de permettre au CGRA de ne pas accorder le statut de réfugié à un étranger « s'il existe des motifs raisonnables permettant de le considérer comme un danger pour la société, faisant l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave, ou la sécurité nationale ».

L'article 6 de l'avant-projet tend à insérer un article 55/3/1 dans la même loi afin notamment de permettre le retrait du statut de réfugié pour les mêmes motifs.

³⁶ En fait, la faculté ainsi prévue par la directive 2011/95/UE se rapproche très fortement du mécanisme actuellement prévu par l'article 52/4 de la loi du 15 décembre 1980.

³⁷ Voir, à cet égard, le commentaire de l'article 5 *in fine* dont il ressort clairement, dans la référence faite aux droits d'autres États membres, qu'une distinction peut être clairement établie entre : 1°) le « refus d'accès » au territoire ; 2°) le « rejet » du statut ; 3°) l'« exclusion » de la protection internationale ; 4°) ou le « retrait » du statut.

Ces deux modifications visent à transposer l'article 14, paragraphes 4 et 5, de la directive 2011/95/UE, lesquels laissent aux États la faculté de faire ou non usage de ces deux possibilités³⁸ et sont formulés comme suit :

« 4. Les États membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler,

a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ;

b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre.

5. Dans les situations décrites au paragraphe 4, les États membres peuvent décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise ».

Tels qu'ils sont rédigés, dans leur version française, les textes en projet ne transposent pas correctement ces dispositions. En effet, contrairement à ce que prévoit l'article 14, paragraphe 4, b), de la directive 2011/95/UE³⁹, le lien n'est pas clairement établi entre une condamnation en dernier ressort pour un crime grave et la menace qui en découle pour la société. Les termes « faisant l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave » peuvent, en effet, être compris comme visant une hypothèse spécifique, qui vient s'ajouter à celle d'une menace pour la société et à celle d'une menace pour la sécurité nationale.

Une observation analogue peut par ailleurs être formulée concernant la version néerlandaise des deux articles, fût-ce même avec plus de pondération. Ainsi, l'expression « redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de samenleving » ne transpose pas fidèlement le texte néerlandais de l'article 14, paragraphe 4, b), de la directive 2011/95/UE, selon lequel : « hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat ».

De même, la section de législation n'aperçoit pas à quoi pourrait correspondre, dans les versions française et néerlandaise de la directive 2011/95/UE, les notions de « indications permettant de penser [...] » et de « aanwijzingen [...] om aan te nemen [...] » dont il est fait usage dans les versions française et néerlandaise de l'article 52/4, alinéa 1^{er} nouveau, de la loi du 15 décembre 1980.

En conclusion, la rédaction des articles 5 et 6 de l'avant-projet doit être revue, tant dans la version française que dans la version néerlandaise, afin d'assurer une transposition correcte des deux hypothèses de refus ou de retrait du statut de réfugié qu'autorise l'article 14, paragraphe 4, a) et b), de la directive 2011/95/UE.

³⁸ Voir point 5.4 du présent avis.

³⁹ Selon l'article 14, paragraphe 4, b), de la directive, c'est uniquement parce qu'un individu est condamné en dernier ressort pour un crime grave qu'il peut être considéré comme une menace pour la société.

20. Tant en ce qui concerne l'article 52/4, alinéa 2, en projet (article 5 de l'avant-projet) que l'article 55/3/1, § 1^{er}, en projet (article 6 de l'avant-projet), la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'avis conforme du CGRA est expressément limité à la conformité d'une éventuelle mesure d'éloignement du territoire uniquement au regard de la Convention de Genève. Il est renvoyé à ce sujet à l'observation et à la proposition de texte formulées sous le 4^o de l'article 3 de l'avant-projet (article 49, § 3, remplacé, de la loi du 15 décembre 1980)⁴⁰.

21. Alors que la version française de l'article 14, paragraphe 4, b), de la directive 2011/95/UE renvoie à la notion de « crime particulièrement grave »⁴¹, tant l'article 52/4, alinéas 1^{er} et 2, en projet (article 5 du projet) que l'article 55/3/1, § 1^{er}, en projet (article 6 du projet) se réfèrent, dans leur version française, à la notion d'« infraction particulièrement grave ».

Au sujet de la notion de « crime grave de droit commun » au sens de l'article 1^{er}, section F, b), de la Convention de Genève, le UNHCR a observé que :

« 155. Il est difficile de définir ce qui constitue un crime « grave » de droit commun aux fins de la clause d'exclusion à l'examen, d'autant que le mot « crime » revêt des acceptions différentes selon les systèmes juridiques. Dans certains pays, le mot « crime » ne vise que les délits d'un caractère grave ; dans d'autres pays, il peut désigner toute une catégorie d'infractions allant du simple larcin jusqu'au meurtre. Dans le présent contexte, cependant, un crime « grave » doit être un meurtre ou une autre infraction que la loi punit d'une peine très grave. Des infractions mineures pour lesquelles sont prévues des peines modérées ne sont pas des causes d'exclusion en vertu de la section F b) de l'article premier, même si elles sont techniquement qualifiées de « crimes » dans le droit pénal du pays considéré »⁴².

Compte tenu de ce commentaire, il peut se comprendre que les auteurs de l'avant-projet préfèrent, au regard des spécificités du droit pénal belge, transposer l'article 14, paragraphe 4, b), de la directive 2011/95/UE en recourant à la notion générique d'« infraction » plutôt qu'à celle de « crime ». Il convient cependant que les raisons de ce choix soient exposées dans l'exposé des motifs et que la portée des mots utilisés soit également mieux mise en évidence dans l'exposé des motifs.

22. La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle dans les cas de retrait obligatoire prévus d'initiative dans le chef du CGRA à l'article 55/3/1, § 2, en projet (article 6 de l'avant-projet), il n'est pas expressément prévu que le CGRA doit également donner un avis conforme sur la compatibilité d'une éventuelle mesure d'éloignement subséquente avec « le principe de non-refoulement », alors qu'un tel avis conforme est requis tant dans l'hypothèse où il est procédé d'initiative par le CGRA à un retrait facultatif (article 55/3/1, § 1^{er}, en projet – article 6 de l'avant-projet), que dans celle où il est procédé à un retrait obligatoire ou facultatif sur

⁴⁰ Voir le point 12 du présent avis.

⁴¹ La notion de « crime grave » est encore utilisée dans d'autres dispositions de la directive 2011/95/UE, par exemple à l'article 17, paragraphe 1, b), à l'article 21, paragraphe 2, b), et, par renvoi indirect à l'article 1^{er}, section F, b), de la Convention de Genève, à l'article 12, paragraphe 2, b).

⁴² Guide UNHCR, par. 155.

la demande du ministre ou de son délégué (article 49, § 3, de la loi, tel que remplacé – article 3, 4°, de l'avant-projet) ⁴³.

L'avant-projet sera complété en ce sens.

23. Le commentaire de l'article renvoie à l'article 14, paragraphe 6, de la directive 2011/95/UE pour ce qui concerne la prise en compte du seul article 33 de la Convention de Genève. L'attention est cependant attirée sur ce que les personnes qui sont exclues du statut de réfugié ont le droit de jouir, pour autant qu'elles se trouvent dans l'État membre, non seulement du droit prévu à l'article 33 de la Convention de Genève, mais aussi des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31 et 32 de la même Convention ⁴⁴.

La section de législation n'aperçoit cependant pas quelle disposition de l'avant-projet assurerait la complète transposition de ce paragraphe.

À moins qu'il ne puisse être dûment justifié dans l'exposé des motifs qu'une telle transposition n'est pas nécessaire, l'avant-projet de loi sera complété sur ce point.

24. Le commentaire de l'article précise tout d'abord, s'agissant de l'hypothèse du retrait facultatif du statut de réfugié, qu'il est indifférent que la condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave porte sur des motifs qui sont soit « postérieurs », soit « antérieurs » à la reconnaissance comme réfugié. Il est ensuite précisé, s'agissant cette fois de l'obligation de retirer le statut de réfugié, qu'« il est donc à nouveau indifférent que les faits justifiant l'exclusion soient « postérieurs » ou « antérieurs » à la reconnaissance du statut sauf cependant pour le « crime grave de droit commun » visé à l'article 1, F, b), de la Convention de Genève de 1951 et à l'article 12, paragraphe 2, b), de la Directive 2011/95/UE, car, selon ces dispositions, ce crime ne peut en effet justifier l'exclusion que s'il est commis avant que l'étranger ne soit admis dans le pays ».

Concernant cette question, il est fait état de ce qui suit dans le Guide UNHCR :

« 153. Seuls constituent une cause d'exclusion les crimes commis ou qui sont présumés avoir été commis par des personnes « en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ». Le pays « en dehors » sera normalement le pays d'origine, mais il peut également s'agir de tout autre pays, à l'exception du pays d'accueil où l'intéressé demande la reconnaissance de son statut de réfugié.

154. Un réfugié qui commet un crime grave dans le pays d'accueil est soumis aux voies de droit existant dans ce pays. Dans des cas exceptionnels, le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention autorise l'expulsion d'un réfugié ou son refoulement à destination de son ancien pays si, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un

⁴³ Sur la proposition de prévoir que l'avis conforme du CGRA doit être exprimé par rapport à la notion générique de « principe de non-refoulement », voir le point 12 du présent avis.

⁴⁴ Voir à ce sujet, le point 5.4 du présent avis.

crime ou un délit « particulièrement grave », il constitue une menace pour la communauté du pays de refuge »⁴⁵⁻⁴⁶.

Compte tenu de ce qui précède, la section de législation aperçoit difficilement comment il sera possible, d'une part, de justifier sur le plan des principes et, d'autre part, d'appliquer de manière concrète, cette distinction entre des « crimes graves de droit commun » perpétrés postérieurement à l'arrivée de la personne sur le territoire, au sens de la Convention de Genève, peu importe qu'ils constituent par ailleurs une menace pour la société ou pour la sécurité nationale, et les autres « condamnations définitives pour une infraction particulièrement grave » qui seraient perpétrées postérieurement à l'entrée de la personne sur le territoire, mais qui ne seraient pas des « crimes graves de droit commun » au sens de la Convention de Genève et qui constitueraient par ailleurs une menace pour la société ou pour la sécurité nationale.

L'exposé des motifs gagnerait à tout le moins à être complété sur ce point de manière à mieux établir, en vue d'un éventuel litige ultérieur, le cas échéant, avec l'intervention de la Cour de justice de l'Union européenne, que la manière dont est transposé, sur ce point, l'article 14 de la directive 2011/95/UE, est compatible tant avec la directive elle-même qu'avec la Convention de Genève.

Articles 7 et 8

25. S'agissant de l'article 55/4, § 2 nouveau (article 7 de l'avant-projet), la section de législation se demande s'il ne conviendrait pas de compléter la disposition en projet afin de prévoir, à l'instar de ce que consacre l'article 52/4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, tel que remplacé (article 5 de l'avant-projet), que le ministre ou son délégué transmet sans délai au CGRA toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences.

26.1. L'article 55/4, § 3, en projet (article 7 de l'avant-projet) vise à transposer l'article 17, paragraphe 3, de la directive 2011/95/UE⁴⁷. Il appelle à ce sujet les observations suivantes.

26.2. S'agissant du renvoi dans la disposition en projet à la notion d'« infraction » plutôt qu'à celle de « crime » comme c'est le cas dans la directive, il est renvoyé à l'observation formulée à ce sujet sous les articles 5 et 6 de l'avant-projet⁴⁸.

26.3. Dans le texte en projet, il convient de remplacer les mots « du présent article » par les mots « du paragraphe premier ».

⁴⁵ Guide UNHCR, par. 153 et 154 Sur la possibilité de refuser l'accès au territoire à ou d'éloigner du territoire un demandeur de protection internationale, voir également : l'article 21 de la directive 2011/95/UE et les points 5.8 et 18 du présent avis.

⁴⁶ Il convient cependant d'observer que, compte tenu du caractère absolu du principe de droit international de non-refoulement ainsi que de l'article 3 CEDH (voir le point 12 du présent avis), le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de Genève auquel se réfère le guide UNHCR ne pourra, le cas échéant, pas être appliqué.

⁴⁷ Comme expliqué au point 5.6 du présent avis, il s'agit d'une clause « d'exclusion » spécifique au statut conféré par la protection subsidiaire.

⁴⁸ Voir le point 21 du présent avis.

26.4. Alors que la directive prend comme critère temporel l'« admission dans l'État membre concerné », le texte en projet utilise le critère de l'« introduction de sa demande d'asile ». Il convient que les auteurs de l'avant-projet s'assurent qu'il s'agit bien là d'une transposition correcte de la directive.

27.1. L'article 55/5/1, § 1^{er}, en projet (article 8 de l'avant-projet) vise à transposer l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE, lequel renvoie lui-même à la clause spécifique d'« exclusion » du statut conféré par la protection subsidiaire prévue à l'article 17, paragraphe 3, de la directive ⁴⁹. Il appelle à ce sujet les observations suivantes.

27.2. S'agissant du renvoi dans la disposition en projet à la notion d'« infraction » plutôt qu'à celle de « crime » comme c'est le cas dans la directive, il est renvoyé à l'observation formulée à ce sujet sous les articles 5 et 6 de l'avant-projet ⁵⁰.

27.3. Dans le texte en projet, il convient de remplacer les mots « du présent article » par les mots « de l'article 55/4, § 1^{er} ».

27.4. Dans la mesure où l'article 17, paragraphe 3, de la directive ne vise que les crimes perpétrés « avant son admission dans l'État membre concerné », la clause de révocation prévue par l'article 19, paragraphe 2, de la directive semble bien devoir être interprétée avec le recours au même critère temporel. La disposition en projet doit donc être complétée sur ce point ⁵¹.

28. L'article 55/5/1, § 2, 1^o, en projet (article 8 de l'avant-projet) impose au CGRA de retirer le statut de protection subsidiaire « à l'étranger qui est ou qui aurait dû être exclu, en application de l'article 55/4 ». Cette référence à l'article 55/4 est trop large, car elle recouvre non seulement les hypothèses dans lesquelles un étranger doit être exclu du statut de protection subsidiaire (§§ 1^{er} et 2 de cet article), mais également celle où l'étranger peut être exclu en raison des « infractions » qu'il aurait commises et du fait qu'il aurait quitté son pays d'origine en vue d'échapper aux sanctions qui en résultent (§ 3 de cet article). Or, cette dernière hypothèse est déjà prise en compte à l'article 55/5/1, § 1^{er}, en projet qui prévoit la faculté – et non l'obligation – pour le CGRA de retirer le statut de protection subsidiaire dans cette hypothèse.

L'article 55/5/1, § 2, 1^o, sera également modifié afin de se référer uniquement à l'article 55/4, §§ 1^{er} et 2 ⁵².

29. Tant l'article 55/4, tel que modifié (article 7 de l'avant-projet) que l'article 55/5/1, nouveau (article 8 de l'avant-projet) ne prévoient pas que le CGRA, en cas d'« exclusion » ou de « retrait » du statut conféré par la protection subsidiaire, doit également « émettre » un avis conforme quant à la compatibilité d'une éventuelle mesure subséquente d'éloignement du territoire au « principe de non-refoulement ». Un tel avis semble cependant bien requis, tout

⁴⁹ Voir le point 5.6 du présent avis.

⁵⁰ Voir le point 21 du présent avis.

⁵¹ S'agissant de la formulation correcte de ce critère temporel au regard des termes utilisés par la directive 2011/95/UE, il est renvoyé au point 26.4 du présent avis.

⁵² Voir l'article 19, paragraphes 2 et 3, de la directive 2011/95/UE.

comme c'est également le cas, pour l'« exclusion » ou le « retrait » du statut de réfugié, dès lors qu'il n'est pas exclu, qu'en raison de la nature des sanctions encourues dans le pays d'origine (par exemple, des châtiments corporels) ou de la procédure judiciaire qui a été suivie dans le cadre des sanctions ainsi prononcées (par exemple, des aveux obtenus sous la torture), le renvoi de la personne puisse être considéré comme constitutif d'une torture ou d'un traitement cruel, inhumain ou dégradant, au sens du principe de droit international de non-refoulement ou de l'article 3 CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme ou encore de l'article 4 CDFUE, tel qu'interprété par la Cour de Justice de l'Union européenne.

Les articles 55/4 et 55/3/1 seront donc complétés afin de prévoir cet avis conforme du CGRA.

Article 11

30.1. L'article 11 de l'avant-projet tend à compléter l'article 57/27 de la loi du 15 décembre 1980 afin de prévoir un certain nombre d'exceptions à l'obligation de secret professionnel auquel sont soumis le CGRA et ses adjoints au sujet des renseignements dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ⁵³.

Il est à ce sujet précisé dans le commentaire de l'article :

- l'ajout d'un alinéa dans l'article 57/27 a pour objectif d'écartier tout doute concernant certaines exceptions qui sont déjà d'application en raison d'obligations légales existantes, lesquelles sont seulement « précisées » ;

- le demandeur d'asile peut sans problème continuer à communiquer tous les éléments de sa demande d'asile dans la mesure où le secret professionnel continue à valoir de manière absolue, d'une part, afin de prévenir que les autorités du pays d'origine ne soient informées du fait qu'une demande d'asile a été introduite ou d'éléments de la demande d'asile et, d'autre part, afin de prévenir que ces données ne soient rendues publiques auprès de tiers ou de la presse ;

- les exceptions ainsi expressément prévues à l'obligation de secret professionnel portent sur la communication d'« informations très spécifiques » à « des autorités et instances très spécifiques » ;

⁵³ Pour les agents qui relèvent du CGRA, il convient de se référer à l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 « fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement », tel que complété par l'arrêté royal du 18 août 2010. Dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal modificatif, il est précisé que cette modification tend à assurer la transposition de l'article 22 de la directive 2005/85/CE. Cette dernière disposition correspond à l'article 30 de la directive 2013/32/UE (« Collecte d'informations relatives à des cas particuliers »).

Voir aussi l'article 45, paragraphe 2, b), de la même directive, pour ce qui concerne la procédure de « retrait » de la protection internationale et l'article 48 de la même directive, pour ce qui concerne le principe de confidentialité auquel sont tenues les autorités chargées de mettre en œuvre la directive 2011/95/UE, pour les informations qu'elles obtiendraient dans le cadre de leur travail. Il convient à cet égard que les tableaux de transposition soient complétés par un renvoi à ces deux dispositions.

- une transmission de renseignements à d'autres autorités reste possible lorsqu'il existe à cet effet une base légale expresse, comme c'est le cas, par exemple, pour le registre d'attente.

Compte tenu de ces précisions, la disposition en projet appelle les observations suivantes.

30.2. Étant donné que la liste ainsi prévue doit, en règle, être interprétée de manière restrictive, il convient, en vue d'éviter toute contestation en la matière, de s'assurer que cette liste ne devrait pas être complétée afin de viser également d'autres autorités. Il est ainsi pensé au juge d'instruction ou au procureur fédéral.

30.3. Afin d'assurer une parfaite transposition des articles 30 (« Collecte d'informations relatives à des cas particuliers ») et 45, paragraphe 2, b), de la directive 2013/32/UE, il convient de compléter la disposition en projet afin de prévoir de manière expresse que les autorités visées à l'alinéa 2, nouveau, en projet, sont elles-mêmes tenues de respecter les interdictions prévues par ces deux dispositions de la directive, à savoir :

- qu'elles ne peuvent elles-mêmes pas divulguer à l'auteur (ou aux auteurs) présumé(s) de persécutions ou d'atteintes graves les informations qui leur auront été communiquées par le CGRA ou ses adjoints concernant une demande de protection internationale, ou le fait qu'une demande a été présentée ;

- qu'elles ne cherchent pas, à partir des informations ainsi transmises par le CGRA ou ses adjoints, à obtenir de l'auteur (ou des auteurs) présumé(s) de persécutions ou d'atteintes graves à l'encontre du demandeur de protection internationale des informations d'une manière telle que cet auteur (ou ces auteurs) soi(en)t directement informé(s) qu'une demande a été présentée par le demandeur en question, et que l'intégrité physique de ce dernier ou des personnes à sa charge, ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille qui séjournent encore dans son pays d'origine, soient compromises.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

31. La division en chapitres d'un avant-projet aussi court et qui ne contient quasiment que des dispositions modificatives est inutile et sera par conséquent omise.

32. À l'article 3, les mots « de la même loi » seront remplacés par les mots « de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

33. Dans le texte français, plusieurs dispositions contiennent l'expression « de cette loi » qui doit être remplacée par l'expression « de la présente loi »⁵⁴.

*

⁵⁴ Voir notamment les articles 49, § 3, en projet (article 3 de l'avant-projet) et 49/2, § 5, en projet (article 4, 4°, de l'avant-projet).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Zoals in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting wordt aangegeven, streeft het voorontwerp van wet twee hoofddoelstellingen na:

- enerzijds de asielprocedure “optimaliseren” in gevallen waarin de samenleving of de nationale veiligheid wordt bedreigd “door personen die in België genieten van een status van internationale bescherming of die [een] dergelijke status hebben aangevraagd”. Onder “status van internationale bescherming” moet ofwel de “vluchtelingenstatus” ofwel de “subsidiarebeschermingsstatus” worden verstaan;

- anderzijds de “mogelijkheden [verruimen] om [een van beide vormen van] de [internationale beschermingsstatus] in te trekken of te weigeren in geval van terroristische daden”.

2. Om die twee doelstellingen te bereiken, worden allereerst de bevoegdheden van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (hierna “CGVS” genoemd) verruimd, teneinde:

- enerzijds het in ruimere mate mogelijk te maken om een van beide statussen “in te trekken”, hetzij bij wijze van verplichting (“moet”), hetzij facultatief (“kan”);

- anderzijds twee nieuwe gevallen te bepalen waarin iemand wordt uitgesloten van de subsidiarebeschermingsstatus.

Voorts worden de bevoegdheden van de CGVS herzien teneinde hem de tot op heden door de minister uitgeoefende bevoegdheid “toe te vertrouwen” om een asielzoeker “die een bedreiging vormt voor de samenleving, voor zover hij definitief werd veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, of voor de nationale veiligheid” “[uit te sluiten] van de asielprocedure” (die, zoals hierboven is aangegeven, verband houdt met de twee statussen van internationale beschermings) of “hem een [status van] internationale bescherming (...) [te] weigeren”.

3. Ten slotte wordt bepaald dat, “indien er indicaties zijn van bedreiging voor de samenleving en voor de veiligheid van het land”, de CGVS ten aanzien van de overheden die in de wet uitdrukkelijk worden vermeld, kan afwijken van de verplichting het beroepsgeheim in acht te nemen (het gaat dus wel degelijk om een mogelijkheid waarover de CGVS) beschikt.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

4. Zoals eveneens aangegeven wordt in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting en zoals in artikel 2 van het ontwerp wordt gesteld, strekken de meeste ontworpen bepalingen tot een meer volledige omzetting van verschillende bepalingen van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)’ (hierna “richtlijn 2011/95/EU” genoemd). Het gaat meer bepaald om de artikelen 14 (“Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus”) en 19 (“Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de subsidiairebeschermingsstatus”) van die richtlijn.

Hoewel zulks in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting niet uitdrukkelijk aangegeven wordt, moet in verband met de “vluchtelingenstatus” bovendien rekening gehouden worden met verschillende bepalingen van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna het “Verdrag van Genève” genoemd).¹ Het gaat meer bepaald om artikel 1, afdelingen C (beëindigingsclausules) en F (uitsluitingsclausules), om artikel 32 (uitzetting van een vluchteling die regelmatig op het grondgebied vertoeft “om redenen van nationale veiligheid of openbare orde”) en om artikel 33 (“Verbod tot uitzetting of terugleiding (‘refoulement’)” van een vluchteling naar de grenzen van het grondgebied dat hij ontvlucht is, behalve bij “gevaar voor de veiligheid” of “gevaar (...) voor de gemeenschap” van het land waar hij zich bevindt). Hoewel het Verdrag van Genève voorts niet uitdrukkelijk melding maakt van clausules inzake “herroeping” of “intrekking” van de hoedanigheid of de status van vluchteling, wordt niettemin doorgaans aanvaard dat dergelijke gevallen in aanmerking kunnen worden genomen. De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (hierna de “UNHCR” genoemd) merkt immers het volgende op:

“117. Afdeling C van artikel 1 [van het Verdrag van Genève] heeft geen betrekking op de vernietiging van de vluchtelingenstatus. Er kunnen zich evenwel gevallen voordoen waarin achteraf blijkt dat iemand nooit als vluchteling erkend had mogen worden, bijvoorbeeld wanneer achteraf blijkt dat de vluchtelingenstatus verkregen is door een verkeerde voorstelling van de feiten, wanneer de betrokkene een andere nationaliteit bezit of nog wanneer hij onder de toepassing van een van de uitsluitingsclausules zou zijn gevallen als alle pertinente feiten bekend waren geweest. In een dergelijk geval zal de beslissing waarbij de vluchtelingenstatus aan hem is toegekend, doorgaans vernietigd worden” (vrije vertaling).²

¹ Zie inzonderheid artikel 2, c), van richtlijn 2011/95/EU, welke bepaling uitdrukkelijk naar dat Verdrag verwijst. In verband met de “vluchtelingenstatus” moet bij het lezen van richtlijn 2011/95/EU in feite constant rekening worden gehouden met de verplichting die reeds voor de lidstaten van de EU geldt om te zorgen voor de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève (zie de overwegingen (3), (21) tot (24), (29), (31) en (32) van de richtlijn).

² Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (hierna “Handbook UNHCR” genoemd), UNHCR, Genève, september 1979 - Heruitgave 2011, punt 117.

Ten slotte moet, in elk specifiek geval waarbij een van beide statussen van internationale bescherming wordt geweigerd of waarbij aan die status een einde wordt gemaakt met terugwerkende kracht (“intrekking” of “vernietiging”) of zonder terugwerkende kracht (“beëindiging” of “weigering tot verlenging”) wanneer vervolgens een beslissing wordt genomen tot verwijdering van of tot uitzetting, systematisch rekening worden gehouden met het absolute internationaalrechtelijke beginsel van non-refoulement³ en met de absolute gelding van artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna het “EVRM” genoemd),⁴ van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het “Handvest” genoemd), en van artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1984 (hierna het “Verdrag tegen foltering” genoemd).

5.1. Gelet op het internationale juridische kader dat hierboven is geschetst, acht de afdeling Wetgeving het noodzakelijk te preciseren volgens welk stramien ze onderzocht heeft of de ontworpen bepalingen aanvaard kunnen worden, in het licht van dat juridische kader.

5.2. Allereerst moet worden opgemerkt dat zowel in artikel 14, leden 3 en 4, als in artikel 19, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/95/EU telkens drie onderscheiden begrippen worden gehanteerd die in de Nederlandse, Franse, Duitse en Engelse tekst van de richtlijn worden weergegeven als “Intrekking, beëindiging of weigering van de (...) status”, “Révocation, fin du statut (...) ou refus de le renouveler”, “Aberkennung, Beendigung oder Abhenung” en “Revocation of, ending of or refusal to renew”. Aangezien ervan moet worden uitgegaan dat die drie begrippen dus ieder een andere betekenis hebben, vindt de afdeling Wetgeving dat de begrippen “Révocation” en “Revocation”, gelet op de Nederlandse en Duitse tekst van de richtlijn, moeten worden opgevat als synoniem van een “intrekking”, die dan ook met terugwerkende kracht plaatsvindt.⁵ Zoals hierna wordt uiteengezet, moet echter een belangrijke kanttekening worden gemaakt bij de omvang van die terugwerking die richtlijn 2011/95/EU aan een dergelijke beslissing tot “intrekking” verleent, al naargelang het gaat om de “vluchtelingenstatus” dan wel om de “subsidiarebeschermingsstatus”.

5.3. In verband met de “verplichting” de vluchtelingenstatus in te trekken, te beëindigen of niet te verlengen, worden in artikel 14, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU twee gevallen onderscheiden:

³ Zie in dat verband artikel 21 (“Bescherming tegen refoulement”) van richtlijn 2011/95/EU.

⁴ Zie betreffende het absolute karakter van dat recht inzonderheid: EHRM 12 april 2005, Chamaïev e.a. t/ Georgië en Rusland, § 375; EHRM (Grote Kamer) 28 februari 2008, Saadi t/ Italië, §§ 124-133; EHRM (beslissing) 30 maart 2009, Ould Dah t/ Frankrijk; EHRM 3 december 2009, Daoudi t/ Frankrijk, § 64; EHRM (Grote Kamer) 21 januari 2011, M.S.S. t/ België en Griekenland, §§ 218 en 223; EHRM 22 september 2011, H.R. t/ Frankrijk, § 49; EHRM 13 oktober 2011, Hussein t/ Zweden, § 78; EHRM (Grote Kamer) 23 februari 2012, Hirsi Jamaa e.a. t/ Italië, § 122.

⁵ Er moet overigens worden opgemerkt dat artikel 2, o), van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 ‘betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking)’ (hierna “richtlijn 2013/32/EU” genoemd) blijkbaar niet van dien aard is dat daarmee duidelijkheid kan worden geschapen over de toepasselijke terminologie, doordat het begrip “intrekking van internationale bescherming” daarin immers wordt omschreven als “de beslissing van een bevoegde autoriteit om iemands vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU in te trekken, te beëindigen dan wel de verlenging ervan te weigeren”.

- enerzijds het geval dat de vluchteling van de vluchtelingenstatus uitgesloten is of had moeten zijn met toepassing van een van de clausules inzake uitsluiting van de vluchtelingenstatus waarin artikel 12 van de richtlijn voorziet. In dat geval moet dus besloten worden tot een “uitsluiting *a posteriori*” van de vluchtelingenstatus, op basis van dezelfde clausules inzake “uitsluiting” van de vluchtelingenstatus als die waarin ook artikel 1, afdelingen D tot F, van het Verdrag van Genève voorziet.⁶ Het Verdrag van Genève voorziet niet uitdrukkelijk in een dergelijke “uitsluiting *a posteriori*”, maar, zoals reeds is uiteengezet, is de UNHCR van oordeel dat ze in het licht van dat Verdrag wel degelijk toepasselijk is;⁷

- anderzijds de omstandigheid dat de asielzoeker tijdens het onderzoek van zijn verzoek om internationale bescherming feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus. Het Verdrag van Genève voorziet evenmin uitdrukkelijk in dit tweede geval, maar, zoals reeds is uiteengezet, is de UNHCR van oordeel dat het in het licht van dat Verdrag wel degelijk toepasselijk is.⁸

5.4. In verband met de “mogelijkheid” om de vluchtelingenstatus in te trekken, te beëindigen of niet te verlengen, voorziet artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95/EU in twee omstandigheden:

- enerzijds het feit dat er goede redenen bestaan om de erkende vluchteling te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar die vluchteling zich bevindt;

- anderzijds de omstandigheid dat de erkende vluchteling een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

Bij lid 5 van dat artikel 14 wordt aan de lidstaten ook de “mogelijkheid” geboden om in de twee hierboven omschreven omstandigheden geen status te “verlenen” aan een vluchteling wanneer nog geen besluit in die zin is genomen.

Lid 6 van dat artikel voorziet voorts in de verplichting, waarvan geen enkele afwijking is toegestaan, om de personen die zich in een van beide hierboven beschreven omstandigheden bevinden, ongeacht de strekking van de beslissing die ten aanzien van hen genomen (dus zelfs wanneer wordt besloten tot “intrekking” van de vluchtelingenstatus) de rechten te laten genieten die zijn vastgelegd in de artikelen 3 (non-discriminatiebeginsel), 4 (godsdienstvrijheid), 16 (rechtsingang), 22 (recht inzake openbaar onderwijs) en 31 tot 33 (namelijk wat doorgaans met “beschermingsclausules” wordt aangeduid) van het Verdrag van Genève, of daarmee vergelijkbare rechten, zolang zij in de lidstaat aanwezig zijn. Aldus wordt door dit lid van richtlijn 2011/95/EU blijkbaar een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het ontnemen van het merendeel van de rechten die aan de vluchtelingenstatus verbonden zijn en

⁶ Zie in dat verband: UNHCR, *Guidelines on International Protection*, No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, september 2003, Handbook UNHCR, 115

⁷ Handbook UNHCR, punt 117: “de betrokkene [...] onder de toepassing van een van de uitsluitingsclausules zou zijn gevallen als alle pertinente feiten bekend waren geweest” (vrije vertaling).

⁸ Handbook UNHCR, punt 117: “(...) wanneer achteraf blijkt dat de vluchtelingenstatus verkregen is door een verkeerde voorstelling van de feiten” (vrije vertaling).

anderzijds de hoedanigheid van vluchteling, aangezien de persoon in kwestie nog steeds valt onder de “beschermingsclausules” waarin het Verdrag van Genève voorziet.⁹

5.5. In verband met de “verplichting” om de subsidiairebeschermingsstatus in te trekken, te beëindigen of niet te verlengen, worden in artikel 19, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU twee gevallen onderscheiden:

- enerzijds het geval dat de persoon van de subsidiairebeschermingsstatus uitgesloten is of had moeten zijn met toepassing van een van de clausules inzake uitsluiting van dat statuut, waarin artikel 17, leden 1 en 2, van de richtlijn voorziet. In dat geval moet dus, net zoals bij de vluchtelingenstatus, besloten worden tot een “uitsluiting *a posteriori*” van de subsidiairebeschermingsstatus. Daarmee worden niet alleen de clausules inzake “uitsluiting” bedoeld die gelijk of in grote mate soortgelijk zijn aan de clausules die ingesteld zijn voor de “intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging” van de vluchtelingenstatus,¹⁰ maar ook een clausule inzake “uitsluiting” die specifiek ingesteld is inzake de subsidiairebeschermingsstatus, namelijk de omstandigheid dat de persoon in kwestie “een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar [hij] zich bevindt”;¹¹

- anderzijds de omstandigheid dat de asielzoeker tijdens het onderzoek van zijn verzoek om internationale bescherming, feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de subsidiairebeschermingsstatus. In dat geval is het dus de bedoeling om, zoals voor de vluchtelingenstatus, straffen te stellen op het bedrog dat de asielzoeker heeft gepleegd betreffende de gegevens waarop zijn verzoek om internationale bescherming steunt.¹²

Uit dit alles blijkt dat de situatie van iemand die de subsidiairebeschermingsstatus geniet, onder deze beide aspecten grotendeels identiek is aan de situatie van iemand die de vluchtelingenstatus geniet, met als gevolg dat er in principe geen reden is om die twee gevallen anders te regelen.

5.6. Wat de “mogelijkheid” betreft om de subsidiairebeschermingsstatus in te trekken, te beëindigen of niet te verlengen, wordt in artikel 19, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU bepaald dat de lidstaten een dergelijke beslissing kunnen nemen, wanneer blijkt dat de betrokkene, nadat hem de subsidiairebeschermingsstatus was verleend, had moeten worden uitgesloten van de subsidiaire bescherming op grond van de “uitsluitingsclausule” waarin artikel 17, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU voorziet. In dat geval moet dus besloten worden tot een “uitsluiting *a posteriori*” van de subsidiairebeschermingsstatus en wel om een voor die status specifieke reden tot “uitsluiting”, namelijk wanneer de persoon die de subsidiairebeschermingsstatus toegekend gekregen heeft:

⁹ Vergelijk tevens de artikelen 32 en 33 van het Verdrag van Genève, waarin lid 6 van artikel 14 van richtlijn 2011/95/EU uitdrukkelijk verwezen wordt, met artikel 21 (“Bescherming tegen refoulement”) van die richtlijn.

¹⁰ Zie punt 5.3 van dit advies. Vergelijk immers artikel 12, leden 2, a), b) en c), en 3, van richtlijn 2011/95/EU met artikel 17, leden 1, a), b) en c), en 2, van dezelfde richtlijn.

¹¹ Zie artikel 19, lid 3, a), en artikel 17, lid 1, d), van richtlijn 2011/95/EU.

¹² Zie punt 5.3. van dit advies.

“voordat hij tot de betrokken lidstaat werd toegelaten, een of meer andere dan de in lid 1 [van hetzelfde artikel 17]¹³ bedoelde misdrijven heeft gepleegd die strafbaar zouden zijn met gevangenisstraf indien zij in de betrokken lidstaat waren gepleegd, en indien hij zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om straffen als gevolg van deze misdrijven te ontlopen”.

5.7. Uit dit alles kan worden opgemaakt dat, wanneer het de “mogelijkheid” betreft van de lidstaten om een status in te trekken, te beëindigen of niet te verlengen, de situatie grondig verschilt al naargelang het gaat om de vluchtelingenstatus¹⁴ dan wel om de subsidiairebeschermingsstatus.¹⁵

5.8.1. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen die de lidstaten met toepassing van richtlijn 2011/95/EU hebben, wanneer zij beslissen tot het verwijderen of uitzetten van een persoon voor wie een van de twee statussen van internationale bescherming ingetrokken of herroepen is.

5.8.2. Artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95/EU (Bescherming tegen refoulement) op grond waarvan de lidstaten het beginsel van non-refoulement moeten naleven “met inachtneming van hun internationale verplichtingen” geldt immers zowel voor een vluchteling of een ex-vluchteling als voor een persoon die een subsidiairebeschermingsstatus geniet of genoten heeft. Er dient derhalve te worden verwezen naar het internationaalrechtelijke beginsel van non-refoulement en naar de onderscheiden hiervoor opgesomde verdragen.¹⁶

5.8.3. De leden 2 en 3 van hetzelfde artikel 21 hebben daarentegen alleen betrekking op een al dan niet formeel erkende vluchteling:

- wanneer dit op grond van hun internationale verplichtingen met betrekking tot de naleving van het beginsel van non-refoulement niet verboden is, mogen de lidstaten, overeenkomstig lid 2, die persoon uitzetten of “terugleiden”: 1°) hetzij “wanneer er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van [die] lidstaat”; 2°) hetzij “wanneer hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf”;¹⁷

- op grond van lid 3 mogen de lidstaten, in dezelfde omstandigheden als die bedoeld in lid 2, weigeren aan die persoon een verblijfstitel te verstrekken, die titel intrekken of beëindigen of nog, weigeren die te verlengen.

Uit dit alles blijkt dat de lidstaten¹⁸ op grond van die twee leden en zonder dat de daarvoor bevoegde instantie¹⁹ zich vooraf uitdrukkelijk uitgesproken heeft over de vraag of de

¹³ Het moet dus gaan om een of meer misdrijven die niet kunnen worden gelijkgesteld met een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid, met een ernstig misdrijf of met handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

¹⁴ Zie punt 5.4 van dit advies.

¹⁵ Zie punt 5.6 van dit advies.

¹⁶ Zie punt 4 *in fine* van dit advies.

¹⁷ Vergelijk met artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève.

¹⁸ *In casu* de Koning, de minister of diens gemachtigde.

vluchtelingenstatus en de daarmee samenhangende hoedanigheid van vluchteling al dan niet ingetrokken, opgeheven of niet verlengd moet worden, een beslissing kunnen nemen inzake de toegang tot en het verblijf op het grondgebied zij het met inachtneming van hun internationale verplichtingen ten aanzien van het beginsel van non-refoulement.

Het is in dit opzicht interessant erop te wijzen dat de twee situaties waarin de lidstaten aldus te werk kunnen gaan gelijk zijn aan de twee hierboven beschreven omstandigheden,²⁰ waarin de lidstaten ook verder kunnen gaan door aan de hiervoor bevoegde instantie (*in casu* de CGVS) de bevoegdheid te verlenen om de vluchtelingenstatus in te trekken, te beëindigen of niet te verlengen, met toepassing van artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95/EU, maar met inachtneming van lid 6 van hetzelfde artikel.

5.8.4. Gelet op de draagwijdte ervan ten aanzien van het beginsel van non-refoulement, is het van belang artikel 21 van richtlijn 2011/95/EU niet uit het oog te verliezen, ook al wordt daarvan geen melding gemaakt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet, noch in de omzettingstabellen gevoegd bij de adviesaanvraag.

6. Ten slotte moet de aandacht erop gevestigd worden dat, terwijl de bepalingen van richtlijn 2011/95/EU met betrekking tot de subsidiairebeschermingsstatus gelijklopend zijn met die betreffende de vluchtelingenstatus van dezelfde richtlijn, en terwijl die bepalingen op hun beurt identiek zijn aan die van het Verdrag van Genève, de afdeling Wetgeving geoordeeld heeft dat vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze dienen te worden behandeld, aangezien anders het gevaar bestaat dat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, vastgelegd inzonderheid in de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet geschonden worden, tenzij een overtuigende verantwoording opgenomen is in de memorie van toelichting.

7. Gelet op het juridische kader en het stramien van de redenering die aldus geschetst zijn, geven de ontworpen bepalingen aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

8. Bij het dossier dat om advies aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, zijn omzettingstabellen gevoegd. Voor de verschillende bepalingen van de betrokken richtlijnen vermelden zij de ontworpen bepalingen waarbij die richtlijnen worden omgezet. Het verdient aanbeveling bij die tabellen nog een tabel te voegen die de overeenstemming geeft tussen de bepalingen van het voorontwerp van wet en die van de richtlijnen.

¹⁹ *In casu* de CGVS.

²⁰ Zie punt 5.4 van dit advies.

Overigens dient de steller van het voorontwerp van wet zich ervan te vergewissen of die tabellen bijgewerkt zijn tot de laatste versie van de ontworpen tekst.²¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

9. In verband met artikel 3, 3°, van het voorontwerp (nieuw artikel 49, § 2, derde lid, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, hierna “wet van 15 december 1980” genoemd) heeft de afdeling Wetgeving vragen bij de juiste draagwijdte van de woorden “in dat geval” (“Dans ce cas” in de Franse tekst). In het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie lijkt immers niet toegestaan te kunnen worden dat het ontworpen nieuwe lid alleen van toepassing is in geval van een verzoek tot intrekking zoals bepaald in het nieuwe tweede lid van artikel 49, § 2, van de wet van 15 december 1980 (artikel 3, 2°, van het voorontwerp) en niet bij een verzoek tot intrekking zoals reeds bepaald in het eerste lid van artikel 49, § 2, van dezelfde wet (zoals gewijzigd bij artikel 3, 1°, van het voorontwerp). De woorden “in dat geval” moeten dus worden vervangen door de woorden “in geval van toepassing van het eerste of het tweede lid”.

10. Er kan niet worden toegestaan dat in artikel 3, 3°, van het voorontwerp (nieuw artikel 49, § 2, derde lid, van de wet van 15 december 1980), bepaald wordt dat de beslissing van de CGVS alleen met redenen omkleed moet worden in geval van intrekking van de vluchtelingenstatus, wat de indruk zou wekken dat die beslissing niet met redenen omkleed hoeft te worden wanneer de CGVS zou beslissen de intrekking van de status te weigeren. Aangezien bovendien elke administratieve beslissing die genomen wordt met toepassing van de wet van 15 december 1980, met redenen omkleed moet worden, krachtens artikel 62 van die wet, moeten de woorden “met redenen omklede” hoe dan ook worden weggelaten.

11. In verband met artikel 3, 4°, van het voorontwerp (artikel 49, § 3, van de wet van 15 december 1980, zoals het vervangen wordt) is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom de CGVS alleen een eensluidend advies zou moeten verstrekken in geval van intrekking van de vluchtelingenstatus waartoe besloten wordt overeenkomstig het ontworpen artikel 55/3/1, § 2, 1°, van de wet van 15 december 1980. De omstandigheid dat gebruik zou worden gemaakt van een “beëindigingsclausule” van de vluchtelingenstatus, of zelfs van een “uitsluitingsclausule” van de vluchtelingenstatus, met of zonder terugwerkende kracht, met toepassing van diezelfde paragraaf 2, 2°, veronderstelt *in se* immers niet noodzakelijk dat er geen probleem van verenigbaarheid zou zijn tussen een daaropvolgende maatregel tot verwijdering van het grondgebied en de internationale verplichtingen van België wat de naleving van het beginsel van non-refoulement betreft, internationale verplichtingen die trouwens in herinnering worden

²¹ Er dient bijvoorbeeld op te worden gewezen dat in de tabel tot omzetting van richtlijn 2013/32/EU, wat artikel 45, lid 5, van die richtlijn betreft, moet worden verwezen naar artikel 3, 5°, en naar artikel 4, 5°, van de wijzigingswet, en naar artikel 49/2, § 6 – en niet § 7 –, van de wet van 15 december 1980.

gebracht in artikel 21 (“Bescherming tegen refoulement”), lid 1, van richtlijn 2011/95/EU. Indien de aldus in het vooruitzicht gestelde inperking zou worden gehandhaafd, zou daarvoor op zijn minst een verklaring moeten worden gegeven in de memorie van toelichting en dit zowel ten aanzien van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie als met betrekking tot de internationale verplichtingen inzake de naleving van het beginsel van non-refoulement.

12. In verband met artikel 3, 4°, van het voorontwerp (artikel 49, § 3, van de wet van 15 december 1980, zoals het vervangen wordt) ziet de afdeling Wetgeving niet in waarom de CGVS alleen maar een eensluidend advies zou moeten verstrekken in het licht van het Verdrag van Genève, ook al gaat het alleen om het geval dat de vluchtelingenstatus wordt ingetrokken of opgeheven. Gelet op het feit dat een verzoek om internationale bescherming, met toepassing van artikel 10 van richtlijn 2013/32/EU, eerst dient te worden onderzocht vanuit het oogpunt van de vluchtelingenstatus en, zo zulks niets oplevert vervolgens in het licht van de subsidiaire bescherming, lijkt het immers logisch dat de CGVS zich eveneens uitspreekt over wat gedaan wordt met het verzoek wat de subsidiaire bescherming betreft, wanneer hij het verzoek alleen ten aanzien van het Verdrag van Genève onderzocht heeft en wanneer hij beslist de vluchtelingenstatus in te trekken. Bijgevolg moet het eensluidend advies van de CGVS blijkbaar zowel betrekking hebben op het Verdrag van Genève als op de bepalingen van richtlijn 2011/95/EU betreffende de subsidiairebeschermingsstatus. Een nog fundamentele opmerking is dat de afdeling Wetgeving van oordeel is dat de CGVS ook uitdrukkelijk zou moeten worden verzocht om een eensluidend advies te verstrekken over de verenigbaarheid van een eventueel daaropvolgende maatregel tot verwijdering van het grondgebied met artikel 3 EVRM,²² in verband waarmee bekend is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²³ de absolute gelding ervan herhaaldelijk bevestigd heeft.

Gelet op wat voorafgaat, wordt ter overweging gegeven om in de ontworpen bepaling te schrijven dat het eensluidend advies van de CGVS betrekking heeft op de verenigbaarheid van een eventuele maatregel tot verwijdering van het grondgebied met “het beginsel van non-refoulement”.²⁴ Het verdient voorts aanbeveling om de memorie van toelichting aan te vullen teneinde te verduidelijken dat bij die controle door de CGVS dus inzonderheid rekening zou worden gehouden met het Verdrag van Genève, met de bepalingen van richtlijn 2011/95/EU met betrekking tot de subsidiairebeschermingsstatus zoals ze in Belgisch recht omgezet zijn, met artikel 3 EVRM en met artikel 4 handvest, in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

²² Vergelijk dienaangaande met artikel 49/2, § 5, van de wet van 15 december 1980, zoals vervangen bij artikel 4, 4°, van het ontwerp.

²³ Zie punt 4 *in fine* van dit advies.

²⁴ Zie in die zin artikel 9, lid 1, a), van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven’ (hierna “terugkeerrichtlijn” genoemd) en overweging (8).

Artikel 4

13. In het ontworpen artikel 49/2, § 4, eerste lid, eerste zin, (artikel 4, 1°, van het voorontwerp) wordt bepaald dat de minister of zijn gemachtigde “gedurende het verblijf van beperkte duur van de vreemdeling” en, tijdens die periode, “te allen tijde” aan de CGVS mag vragen van subsidiairebeschermingsstatus die aan de vreemdeling werd toegekend op te heffen overeenkomstig artikel 57/6, 4°, van de wet van 15 december 1980. Die laatste bepaling vormt de grondslag van de bevoegdheid van de CGVS om de subsidiairebeschermingsstatus op te heffen op basis van artikel 55/5 van de wet van 15 december 1980, krachtens welk artikel de subsidiairebeschermingsstatus wordt opgeheven “wanneer de omstandigheden op grond waarvan de [subsidiairebeschermingsstatus] werd verleend, niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is”. In het ontworpen artikel 49/2, § 4, eerste lid, tweede zin, wordt bepaald dat de minister of zijn gemachtigde “tijdens de eerste tien jaar van het verblijf van de vreemdeling, te rekenen vanaf de datum van de indiening van de asielaanvraag” en, tijdens die periode, “te allen tijde ” aan de CGVS kan vragen om de subsidiairebeschermingsstatus die aan de vreemdeling werd toegekend, in te trekken overeenkomstig het ontworpen artikel 55/5/1 (artikel 8 van het voorontwerp). In paragraaf 1 van die laatste bepaling wordt het geval geregeld waarin de CGVS de subsidiairebeschermingsstatus “kan intrekken”²⁵ en in paragraaf 2 ervan de gevallen waarin hij die status “intrekt”.²⁶

Het ontworpen artikel 49/2, § 4, tweede lid, (artikel 4, 2°, van het voorontwerp) strekt ertoe om, in afwijking van het eerste lid, aan de minister of zijn gemachtigde de mogelijkheid te geven “te allen tijde”, en dus niet alleen gedurende tien jaar te rekenen vanaf de datum waarop de asielaanvraag ingediend is, aan de CGVS te vragen om “de [subsidiairebeschermingsstatus] die aan een vreemdeling werd toegekend, in te trekken omdat hij uitgesloten [...] had moeten zijn overeenkomstig artikel 55/4, § 2,”, naar luid van welke ontworpen bepaling “een vreemdeling [...] ook [wordt] uitgesloten van de

²⁵ Te weten het geval dat “de vreemdeling een of meerdere misdrijven heeft gepleegd die niet onder het toepassingsgebied van dit artikel vallen en kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf als ze in het Koninkrijk waren gepleegd, voor zover de vreemdeling zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om te ontsnappen aan sancties die voortvloeien uit die misdrijven”. Zie in dat verband artikel 17, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU.

²⁶ “§ 2. De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen trekt de [subsidiairebeschermingsstatus] in: 1° ten aanzien van de vreemdeling die op grond van artikel 55/4 uitgesloten wordt of had moeten zijn; 2° ten aanzien van de vreemdeling wiens status werd toegekend op grond van feiten die hij verkeerd heeft weergegeven of achtergehouden, van valse verklaringen of van valse of vervalste documenten die doorslaggevend zijn geweest voor de toekenning van de status of ten aanzien van de vreemdeling wiens persoonlijke gedrag later erop wijst dat hij geen ernstige schade vreest.” Zie in dat verband artikel 19, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU.

Artikel 55/4, waarnaar verwezen wordt in het ontworpen artikel 55/5/1, § 2, 1°, bepaalt dat een vreemdeling wordt uitgesloten van de subsidiairebeschermingsstatus wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties of hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd (huidig artikel 55/4, dat artikel 55/4, § 1, zou worden) of wanneer hij een bedreiging vormt voor de samenleving of voor de veiligheid van het land (ontworpen artikel 55/4, § 2). Zie in dat verband artikel 17, lid 1, van richtlijn 2011/95/EU.

Het ontworpen artikel 55/4, § 3, stelt voorts dat “[e]en vreemdeling kan worden uitgesloten van de subsidiaire beschermingsstatus als hij, vóór de indiening van zijn asielaanvraag, een of meerdere misdrijven heeft gepleegd die niet onder het toepassingsgebied van dit artikel vallen en kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf als ze in het Koninkrijk waren gepleegd, voor zover de vreemdeling zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om te ontsnappen aan sancties die voortvloeien uit die misdrijven.” Zie in dat verband artikel 17, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU.

[subsidairebeschermingsstatus] wanneer hij een bedreiging voor de samenleving of voor de veiligheid van het land vormt”.²⁷

Hieruit volgt dat, op verzoek van de minister of zijn gemachtigde, de status kan worden ingetrokken van de persoon met de subsidairebeschermingsstatus, wanneer blijkt dat hij uitgesloten had moeten zijn omdat er, op het ogenblik van zijn aanvraag, redenen bestonden om aan te nemen dat hij een bedreiging vormt voor de samenleving of voor de veiligheid van het land waarbij op de aldus aan de minister of zijn gemachtigde toegekende bevoegdheid geen enkele tijdslimiet staat.

In het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie is het voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe kan worden verantwoord dat de minister of zijn gemachtigde die mogelijkheid krijgt, zonder beperking in de tijd, terwijl, met toepassing van het ontworpen artikel 49/2, § 4, eerste lid, de status van de vreemdeling die uitgesloten had moeten zijn op basis van artikel 55/4, § 1, – luidens welke bepaling de vreemdeling uitgesloten wordt van de subsidairebeschermingsstatus wanneer er inzonderheid ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid of een ernstig misdrijf heeft gepleegd²⁸ – alleen kan worden ingetrokken op verzoek van de minister of zijn gemachtigde “tijdens de eerste tien jaar van het verblijf van de vreemdeling, te rekenen vanaf de datum van de indiening van de asielaanvraag”.

De bepaling behoort derhalve te worden herzien.

14. In artikel 4, 3°, van het voorontwerp wordt in de Franse tekst van het ontworpen artikel 49/2, § 4, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, dat het derde lid wordt, de uitdrukking “Dans ces cas” gebruikt, terwijl in de Nederlandse tekst gebruik wordt gemaakt van de woorden “in dat geval”. Om de redenen die reeds uiteengezet zijn onder artikel 3, 3°, van het voorontwerp²⁹, moeten de woorden “in dat geval” vervangen worden door de woorden “in geval van toepassing van het eerste of het tweede lid”.

15. Er kan niet worden toegestaan dat in artikel 4, 3°, van het voorontwerp (nieuw artikel 49/2, § 4, derde lid, van de wet van 15 december 1980), bepaalt wordt dat de beslissing van de CGVS alleen met redenen omkleed moet worden in geval van intrekking van de subsidairebeschermingsstatus, wat de indruk zou wekken dat deze beslissing niet met redenen omkleed hoeft te worden wanneer de CGVS zou beslissen de status niet in te trekken na het verzoek daartoe van de minister of zijn gemachtigde. Aangezien bovendien elke administratieve beslissing die genomen wordt met toepassing van de wet van 15 december 1980, met redenen omkleed moet worden krachtens artikel 62 van die wet, moeten de woorden “met redenen omklede” hoe dan ook worden weggelaten.

²⁷ Zie voetnoot 25.

²⁸ Zie voetnoot 25.

²⁹ Zie punt 9 van dit advies.

16. In artikel 4, 4°, van het voorontwerp (artikel 49/2, § 5, van de wet van 15 december 1980, zoals het vervangen wordt), is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom het advies van het CGVS in dit specifieke geval geen “eensluidend” advies zou moeten zijn. De bepaling moet dan ook in deze zin aangevuld worden.³⁰

Voorts moet ervoor gezorgd worden dat de twee taalversies van de ontworpen bepaling met elkaar overeenstemmen.

17. Ter wille van de interne samenhang van de wet van 15 december 1980 en gelet op het tekstvoorstel van de afdeling Wetgeving met betrekking tot artikel 49, § 3, dat vervangen wordt (artikel 3, 4°, van het voorontwerp)³¹, wordt voorgesteld in de ontworpen bepaling te schrijven dat het eensluidend advies van het CGVS betrekking heeft op de verenigbaarheid van een eventuele maatregel tot verwijdering van het grondgebied met “het beginsel van non-refoulement”. Ook kan in de bespreking van het artikel worden verwezen naar de uitleg gegeven in de bespreking van artikel 3 van het ontwerp.

Artikelen 5 en 6

18. Als gevolg van de wijzigingen die bij artikel 5 van het voorontwerp aangebracht worden in artikel 52/4 van de wet van 15 december 1980, zal de bevoegdheid die thans toegewezen is aan de minister of zijn gemachtigde om een persoon die om internationale bescherming verzoekt de toegang tot het grondgebied te weigeren of zijn verblijf te beëindigen, niet meer bestaan.

In dat verband wordt in de bespreking van artikel 5 van het voorontwerp aangegeven dat artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32/EU “het niet meer mogelijk [maakt] dat een andere autoriteit dan deze die moet beslissen over de asielaanvragen – het CGVS in België – een asielzoeker die een bedreiging vormt voor de samenleving of de nationale veiligheid, kan uitsluiten van de asielprocedure of hem een internationale-beschermingsstatus kan weigeren” en dat “de bevoegdheid die tot nu toe werd uitgeoefend door de minister op grond van artikel 52/4, voortaan aan het CGVS [wordt] toevertrouwd”.

Dat is evenwel niet de strekking van richtlijn 2013/32/EU gelezen in samenhang met richtlijn 2011/95/EU.

Immers, in de huidige versie van artikel 52/4, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 – die dus niet meer zal bestaan nadat de ontworpen bepalingen zijn aangenomen – is bepaald dat de minister, naargelang van het geval, de toegang tot het grondgebied kan weigeren aan een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend overeenkomstig de artikelen 50, 50bis en 50ter van de wet, of kan besluiten dat hij er niet of niet meer mag verblijven of er zich niet mag vestigen in die hoedanigheid, “indien ten aanzien van [de] vreemdeling [...] ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de

³⁰ Vgl. met wat bepaald is in artikel 49, § 3, van de wet van 15 december 1980 zoals het vervangen wordt (artikel 4, 4°, van het voorontwerp), met betrekking tot de vluchtelingenstatus.

³¹ Zie punt 12 van dit advies.

openbare orde of de nationale veiligheid". Daarenboven moet de minister, wanneer hij van plan is een dergelijk besluit te nemen, krachtens artikel 52/4, tweede lid, van de wet, dat niet meer zal bestaan nadat (de ontworpen bepalingen zijn aangenomen, vooraf het advies van het CGVS inwinnen "over de asielaanvraag en de verwijderingmaatregelen die ten aanzien van [de vreemdeling] zijn genomen, met de vraag of deze in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève, zoals bepaald in artikel 48/3 en de subsidiaire bescherming, zoals bepaald in artikel 48/4". Hieruit blijkt dat deze bepaling alleen betrekking heeft op de toegang tot of het verblijf op het grondgebied en niets zegt over de weigering om een internationale beschermingsstatus toe te kennen of over het intrekken van een dergelijke status.³²

De aandacht moet evenwel gevestigd worden op het feit dat:

- enerzijds artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32/EU, als zodanig doelt op de autoriteiten die een beslissing nemen over de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, zoals bedoeld in artikel 2, f), van dezelfde richtlijn;³³ in België gaat het om het CGVS;

- anderzijds artikel 21, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/95/EU, dat betrekking heeft op de bescherming tegen refoulement, de lidstaten³⁴ toelaat een "al dan niet formeel erkende" vluchteling "uit te zetten" of te weigeren hem "een verblijfstitel te verstrekken"³⁵:

1°) wanneer er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt;

2°) wanneer hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.³⁶

Gelet op het voorgaande, en ook al kan de in het voorontwerp gemaakte keuze steun vinden in artikel 14, leden 4 en 5, van richtlijn 2011/95/EU, evenwel onder voorbehoud van wat bepaald is in paragraaf 6 van dit artikel, behoort de memorie van toelichting te worden herzien om het onderscheid te verduidelijken dat aan de hand van richtlijn 2011/95/EU kan worden gemaakt tussen:

- enerzijds de mogelijkheid die bij artikel 14, leden 4 en 5, aan de lidstaten wordt verleend om de autoriteit die beslist over de hoedanigheid van vluchteling of van persoon die subsidiaire bescherming geniet, toe te laten deze hoedanigheid, en daarbij aansluitend de status die eraan verbonden is, in te trekken, te weigeren of te beëindigen, mits inachtneming van lid 6 van hetzelfde artikel;

³² Zie punt 5.8.3 van dit advies.

³³ Namelijk: "elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen".

³⁴ *In casu* de Koning, de minister of zijn gemachtigde, naargelang het geval.

³⁵ Zie punt 5.8 van dit advies.

³⁶ In feite sluit de mogelijkheid die aldus vastgelegd is in richtlijn 2011/95/EU, erg nauw aan bij de regeling waarin thans is voorzien bij artikel 52/4 van de wet van 15 december 1980.

en

- anderzijds de mogelijkheid die bij artikel 21, leden 1 en 2, aan de lidstaten verleend wordt om te weigeren een verblijfstitel toe te kennen aan een persoon die om internationale bescherming verzoekt of een dergelijke persoon uit te zetten of terug te leiden, ongeacht of hij al dan niet als zodanig erkend is, “wanneer er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt” of “wanneer hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf”.

De omzetting van zowel richtlijn 2011/95/EU als richtlijn 2013/32/EU impliceert op zich namelijk niet de opheffing van de bevoegdheid die thans uitsluitend in handen is gelegd van de minister bij artikel 52/4 van de wet, enkel wat betreft het recht op toegang tot en verblijf op het grondgebied van een persoon die om internationale bescherming verzocht, ook al staat ze die opheffing niet in de weg.³⁷

De volgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van deze voorafgaande opmerking.

19. Artikel 5 van het voorontwerp sterkt ertoe artikel 52/4 van de wet van 15 december 1980 te wijzigen zodat het CGVS kan beslissen de vluchtelingenstatus niet toe te kennen aan een vreemdeling “indien er redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de samenleving, voor zover hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf, of voor de veiligheid van het land”.

Artikel 6 van het voorontwerp strekt ertoe in dezelfde wet een artikel 55/3/1 in te voegen meer bepaald om de vluchtelingenstatus te kunnen intrekken om dezelfde redenen.

Deze twee wijzigingen strekken tot omzetting van artikel 14, leden 4 en 5, van richtlijn 2011/95/EU, die de lidstaten de mogelijkheid bieden al dan niet gebruik te maken van die twee mogelijkheden³⁸, en als volgt verwoordt zijn:

“4. De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen wanneer:

a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt;

b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

5. De lidstaten mogen onder de in lid 4 omschreven omstandigheden besluiten geen status te verlenen aan een vluchteling wanneer nog geen besluit in die zin is genomen”.

³⁷ Zie in dat verband de bespreking van artikel 5, *in fine*, waaruit, in de verwijzing naar de rechten van andere lidstaten, onmiskenbaar blijkt dat er een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen: 1°) het “weigeren van de toegang” tot het grondgebied; 2°) het “weigeren” van de status; 3°) het “uitsluiten” van internationale bescherming; 4°) of het “intrekken” van de status.

³⁸ Zie punt 5.4 van dit advies.

Zoals de ontworpen teksten geredigeerd zijn in het Frans, zetten ze die bepalingen niet correct om. In tegenstelling tot wat bepaald is in artikel 14, lid 4, b), van richtlijn 2011/95/EU³⁹, staat het verband tussen een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en het gevaar dat er voor de samenleving uit voortvloeit, immers niet duidelijk vast. De bewoordingen “*faisant l’objet d’une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave*” kunnen immers zo begrepen worden dat er een specifiek geval onder wordt begrepen dat komt bovenop dat van een gevaar voor de samenleving en een gevaar voor de nationale veiligheid.

Een gelijkaardige opmerking geldt eveneens voor de Nederlandse tekst van die twee artikelen, zij het in mindere mate. Zo is de uitdrukking “redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de samenleving” geen getrouwe omzetting van de Nederlandse tekst van artikel 14, lid 4, b), van richtlijn 2011/95/EU volgens welke: “hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat”.

Het is de afdeling Wetgeving ook niet duidelijk met welke begrippen in de Franse en de Nederlandse tekst van richtlijn 2011/95/EU de begrippen “*indications permettant de penser (...)*” en “*aanwijzingen (...) om aan te nemen (...)*” die gebruikt worden in de Franse en de Nederlandse tekst van het nieuwe artikel 52/4, eerste lid, van de wet van 15 december 1980, zouden kunnen overeenstemmen.

Het besluit is dan ook dat de redactie van zowel de Franse als de Nederlandse tekst van de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp herzien moet worden om te zorgen voor een correcte omzetting van de twee gevallen van weigering of intrekking van de vluchtelingenstatus, die toegestaan zijn bij artikel 14, lid 4, a) en b), van richtlijn 2011/95/EU.

20. Zowel wat het ontworpen artikel 52/4, tweede lid (artikel 5 van het voorontwerp) als wat het ontworpen artikel 55/3/1, § 1, (artikel 6 van het voorontwerp) betreft, is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom het eensluidend advies van het CGVS uitdrukkelijk beperkt wordt tot een advies inzake de vraag of een eventuele maatregel tot verwijdering van het grondgebied verenigbaar is met het Verdrag van Genève. In dat verband wordt verwezen naar de opmerking die en het tekstvoorstel dat geformuleerd wordt in artikel 3, 4°, van het voorontwerp (artikel 49, § 3, van de wet van 15 december 1980 dat vervangen wordt).⁴⁰

21. Daar waar in de Franse tekst van artikel 14, lid 4, b), van richtlijn 2011/95/EU verwezen wordt naar het begrip “*crime particulièrement grave*”⁴¹, is er in de Franse tekst van zowel in het ontworpen artikel 52/4, eerste en tweede lid (artikel 5 van het ontwerp) als in het ontworpen artikel 55/3/1, § 1 (artikel 6 van het ontwerp) sprake van “*infraction particulièrement grave*”.

³⁹ Volgens artikel 14, lid 4, b), van de richtlijn, kan iemand alleen als een dreiging voor de samenleving beschouwd worden wanneer hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

⁴⁰ Zie punt 12 van dit advies.

⁴¹ Het begrip “ernstig misdrijf” wordt nog gebruikt in andere bepalingen van richtlijn 2011/95/EU, bijvoorbeeld in artikel 17, lid 1, b), in artikel 21, lid 2, b), en, in artikel 12, lid 2, b) via onrechtstreekse verwijzing naar artikel 1, F, b), van het Verdrag van Genève.

Wat betreft het begrip “crime grave de droit commun” in de zin van artikel 1, F, b), van het Verdrag van Genève, heeft het UNHRC het volgende opgemerkt:

“155. Il est difficile de définir ce qui constitue un crime « grave » de droit commun aux fins de la clause d'exclusion à l'examen, d'autant que le mot « crime » revêt des acceptions différentes selon les systèmes juridiques. Dans certains pays, le mot « crime » ne vise que les délits d'un caractère grave ; dans d'autres pays, il peut désigner toute une catégorie d'infractions allant du simple larcin jusqu'au meurtre. Dans le présent contexte, cependant, un crime « grave » doit être un meurtre ou une autre infraction que la loi punit d'une peine très grave. Des infractions mineures pour lesquelles sont prévues des peines modérées ne sont pas des causes d'exclusion en vertu de la section F b) de l'article premier, même si elles sont techniquement qualifiées de « crimes » dans le droit pénal du pays considéré”⁴²

“155. Het is moeilijk een definitie te geven van wat in het licht van de voorliggende uitsluitingsclausule een ‘ernstig’, niet-politiek misdrijf vormt, te meer daar het woord ‘misdrijf’ verschillende betekenissen heeft naargelang van het rechtstelsel. In sommige staten slaat het woord ‘misdrijf’ alleen op zware strafbare feiten; in andere staten wordt daarmee verwezen naar een hele categorie strafbare feiten, gaande van een gewone kruimeldiefstal tot doodslag. In de huidige context wordt onder een ‘ernstig misdrijf’ evenwel alleen verstaan doodslag of een ander feit waarop krachtens de wet een zeer zware straf staat. Lichtere strafbare feiten waarop geen zware straffen staan, zijn geen uitsluitingsclausules krachtens afdeling F b) van artikel 1, zelfs indien ze in het strafrecht van de staat in kwestie als ‘misdrijf’ worden bestempeld.” (vrije vertaling)

Gelet op wat hierboven uiteengezet is, is het begrijpelijk dat de stellers van het voorontwerp, in het licht van de specifieke kenmerken van het Belgische strafrecht, er de voorkeur aan geven artikel 14, lid 4, b), van richtlijn 2011/95/EU om te zetten met gebruikmaking van het verzamelbegrip “infraction” eerder dan van het begrip “crime”. De redenen voor deze keuze moeten evenwel uiteengezet worden in de memorie van toelichting. Ook de strekking van de gebruikte woorden moet nader toegelicht worden in de memorie van toelichting.

22. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom niet uitdrukkelijk is bepaald dat CGVS in de gevallen waarin hij luidens het ontworpen artikel 55/3/1, § 2 (artikel 6 van het voorontwerp), de vluchtelingenstatus verplicht ambtshalve moet intrekken niet eveneens een eensluidend advies moet geven over de verenigbaarheid van een eventuele daaropvolgende verwijderingsmaatregel met het “non-refoulementsbeginsel”, terwijl zo'n eensluidend advies vereist is zowel in het geval waarin de CGVS ambtshalve overgaat tot een facultatieve intrekking (ontworpen artikel 55/3/1, § 1 – artikel 6 van het voorontwerp), als in het geval waarin wordt overgegaan tot een verplichte of facultatieve intrekking op verzoek van de minister of diens gemachtigde (artikel 49, § 3, van de wet zoals dat wordt vervangen – artikel 3, 4°, van het voorontwerp).⁴³

Het ontwerp moet in die zin worden aangevuld.

⁴² Handbook UNHCR, punt 155.

⁴³ Zie aangaande het voorstel om te bepalen dat de CGVS een eensluidend advies moet uitbrengen met betrekking tot het generieke begrip “non-refoulementbeginsel”, punt 12 van dit advies.

23. In de commentaar bij het artikel wordt verwezen naar artikel 14, lid 6, van richtlijn 2011/95/EU enkel voor wat betreft het feit dat rekening moet worden gehouden met artikel 33 van het Verdrag van Genève. De aandacht wordt evenwel gevestigd op het feit dat personen die uitgesloten zijn van de vluchtelingenstatus niet alleen het recht vervat in artikel 33 van het Verdrag van Genève genieten, maar ook de rechten vervat in de artikelen 3, 4, 16, 22, 31 en 32 van datzelfde Verdrag, voor zover zij zich in het lidstaat bevinden.⁴⁴

Het is de afdeling Wetgeving echter niet duidelijk bij welke bepaling van het voorontwerp dat lid volledig wordt omgezet.

Tenzij in de memorie van toelichting naar behoren kan worden aangetoond dat een dergelijke omzetting niet nodig is, dient het voorontwerp van wet op dat punt te worden aangevuld.

24. In de commentaar bij het artikel wordt in de eerste plaats, waar het gaat om het geval van de facultatieve intrekking van de vluchtelingenstatus, gepreciseerd dat het geen rol speelt of de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf betrekking heeft op gronden die ofwel “volgen op” de erkenning als vluchteling ofwel “eraan voorafgaan”. Vervolgens wordt gepreciseerd, waar het deze keer gaat over de verplichting om de vluchtelingenstatus in te trekken, dat het “dus opnieuw geen rol [speelt] of de feiten die de uitsluiting rechtvaardigen, volgen op de erkenning van de status of eraan voorafgaan, behalve echter voor het ‘ernstige niet-politieke misdrijf’ bedoeld in artikel 1, F, b) van het Verdrag van Genève van 1951 en in artikel 12, § 2, b) van Richtlijn 2011/95/EU, want volgens die bepalingen kan dit misdrijf uitsluiting slechts rechtvaardigen als het wordt gepleegd alvorens in het land te worden toegelaten”.

Wat betreft die kwestie wordt in het Handbook VNHER volgende gesteld:

“153 Alleen misdrijven die begaan zijn of waarvan vermoed wordt dat ze begaan zijn door een persoon ‘buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten’ vormen een uitsluitingsclausule. ‘Buiten het land’ zal normaliter het land van herkomst zijn, maar het kan gaan om elk ander land, uitgezonderd het land van toevlucht, waar de betrokkene verzocht heeft om als vluchteling te worden erkend.

154. Een vluchteling die in het land van toevlucht een ernstig misdrijf begaat, beschikt over de rechtsmiddelen die in dat land bestaan. In uitzonderlijke gevallen mag de vluchteling krachtens artikel 33, lid 2, van het Verdrag uitgezet worden of naar zijn oude land teruggeleid worden als hij een gevaar vormt voor de samenleving van het land van toevlucht omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf of strafbaar feit.” (vrije vertaling)⁴⁵⁻⁴⁶

⁴⁴ Zie dienaangaande punt 5.4. van dit advies.

⁴⁵ Handbook UNHCR, punten 153 en 154. Zie ook, aangaande de mogelijkheid om een persoon die om internationale bescherming verzoekt de toegang tot het grondgebied te weigeren of hem van het grondgebied te verwijderen, artikel 21 van richtlijn 2011/95/EU en punten 5.8 en 18 van dit advies.

⁴⁶ Er dient evenwel te worden opgemerkt dat, rekening houdend met het absolute karakter van het internationaalrechtelijk non-refoulementsbeginzel en van artikel 3 van het EVRM (zie punt 12 van dit advies), lid 2 van artikel 33 van het Verdrag van Genève waarnaar het handbook UNHCR verwijst, in voorkomend geval niet toegepast zal kunnen worden.

Gelet op hetgeen voorafgaat, valt volgens de afdeling Wetgeving moeilijk in te zien enerzijds welke rechtvaardiging in het licht van de beginselen kan worden gegeven voor en anderzijds hoe concreet toepassing kan worden gemaakt van het onderscheid tussen “crimes graves de droit commun” begaan na de aankomst van de persoon op het grondgebied, in de zin van het Verdrag van Genève, ongeacht of ze daarenboven een bedreiging vormen voor de samenleving of voor de veiligheid van het land, en de andere “condamnations définitives pour une infraction particulièrement grave”, die zouden zijn begaan na de aankomst van de persoon op het grondgebied maar die geen “crimes graves de droit commun” zouden zijn in de zin van het Verdrag van Genève en die daarenboven een bedreiging zouden vormen voor de samenleving of voor de veiligheid van het land.

Het verdient alleszins aanbeveling de memorie van toelichting op dat punt aan te vullen zodanig dat, met het oog op een eventueel later geschil, in voorkomend geval, met tussenkomst van het Hof van Justitie van de Europese Unie, duidelijker wordt vastgesteld dat de manier waarop artikel 14 van richtlijn 2011/95/EU op dat punt is omgezet, verenigbaar is zowel met de richtlijn zelf als met het Verdrag van Genève.

Artikelen 7 en 8

25. In verband met het nieuwe artikel 55/4, § 2 (artikel 7 van het voorontwerp), vraagt de afdeling Wetgeving zich af of het geen aanbeveling verdient de ontworpen bepaling aan te vullen zodanig dat daarin wordt bepaald dat, in navolging van wat is vastgelegd in artikel 52/4, eerste lid, van de wet van 15 december 1980, zoals dat vervangen wordt (artikel 5 van het voorontwerp), de minister of zijn gemachtigde de CGVS onverwijld alle informatie bezorgt die die laatste nodig heeft voor het uitoefenen van zijn bevoegdheden.

26.1. Het ontworpen artikel 55/4, § 3 (artikel 7 van het voorontwerp), strekt tot de omzetting van artikel 17, lid 3, van richtlijn 2011/95/EU.⁴⁷ Het geeft dienaangaande aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

26.2. Wat betreft het gebruik van het begrip “infraction” in de Franse tekst van de ontworpen bepaling in plaats van het begrip “crime”, zoals dat gehanteerd wordt in de richtlijn, wordt verwezen naar de opmerking dienaangaande bij de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp.⁴⁸

26.3. De woorden “van dit artikel” moeten in de ontworpen tekst worden vervangen door de woorden “van paragraaf 1”.

26.4. Terwijl in de richtlijn de toelating “tot de betrokken lidstaat” als tijds criterium wordt genomen, wordt in de ontworpen regeling als criterium de “indiening van zijn asielaanvraag” gebruikt. De stellers van het voorontwerp dienen zich ervan te vergewissen dat het gaat om een correcte omzetting van de richtlijn.

⁴⁷ Zoals uitgelegd in punt 5.6. van dit advies, gaat het om een “uitsluitingsclausule” die specifiek geldt met betrekking tot de subsidiairebeschermingsstatus.

⁴⁸ Zie punt 21 van dit advies.

27.1. Het ontworpen artikel 55/5/1, § 1 (artikel 8 van het voorontwerp), strekt tot de omzetting van artikel 19, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU, dat op zijn beurt verwijst naar de specifieke “uitsluitingsclausule” die geldt inzake de subsidiairebeschermingsstatus zoals die vervat is in artikel 17, lid 3, van de richtlijn.⁴⁹ Het geeft dienaangaande aanleiding tot de volgende opmerkingen.

27.2. Wat betreft het gebruik van het begrip “infraction” in de Franse tekst van de ontworpen bepaling in plaats van naar het begrip “crime”, zoals dat gehanteerd wordt in de richtlijn, wordt verwezen naar de opmerking dienaangaande bij de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp.⁵⁰

27.3. De woorden “van dit artikel” moeten in de ontworpen tekst worden vervangen door de woorden “van artikel 55/4, § 1.”.

27.4. In zoverre artikel 17, lid 3, van de richtlijn alleen betrekking heeft op de misdrijven die zijn gepleegd vóór de toelating “tot de betrokken lidstaat”, ziet het ernaar uit dat bij de interpretatie van de intrekkingclausule vervat in artikel 19, lid 2, van de richtlijn hetzelfde tijds criterium moet worden gehanteerd. De ontworpen bepaling moet op dat punt worden aangevuld.⁵¹

28. Bij het ontworpen artikel 55/5/1, § 2, 1° (artikel 8 van het voorontwerp) wordt de CGVS verplicht de subsidiairebeschermingsstatus in te trekken “ten aanzien van de vreemdeling die op grond van artikel 55/4 uitgesloten wordt of had moeten zijn”. Die verwijzing naar artikel 55/4 is te ruim, want ze heeft niet alleen betrekking op de gevallen waarin een vreemdeling uitgesloten dient te worden van de subsidiairebeschermingsstatus (§ 1 en § 2 van dat artikel), maar eveneens op het geval waarin een vreemdeling kan worden uitgesloten op de grond dat hij bepaalde “misdrijven” zou hebben begaan en hij zijn land zou hebben verlaten om te ontsnappen aan de sancties die daaruit voortvloeien (§ 3 van dat artikel). Dat laatste geval is evenwel al vervat in het ontworpen artikel 55/5/1, § 1, dat voorziet in de mogelijkheid - en niet de verplichting - voor de CGVS om de subsidiairebeschermingsstatus in dat geval in te trekken.

Artikel 55/5/1, § 2, 1°, behoort eveneens te worden gewijzigd zodanig dat daarin uitsluitend wordt verwezen naar artikel 55/4, § 1 en § 2.⁵²

29. Noch artikel 55/4, zoals dat wordt gewijzigd (artikel 7 van het voorontwerp), noch het nieuwe artikel 55/5/1 (artikel 8 van het voorontwerp), bepalen dat de CGVS in geval van “uitsluiting van” of “intrekking van” de subsidiairebeschermingsstatus, eveneens een eensluidend advies moet “uitbrengen” over de verenigbaarheid van een eventuele daaropvolgende maatregel tot verwijdering van het grondgebied met het “non-refoulementsbeginzel”. Een dergelijk advies lijkt evenwel vereist, net zoals dat het geval is voor de “uitsluiting van” of de “intrekking van” de vluchtelingenstatus aangezien het, wegens de aard van de sancties opgelopen in het land van

⁴⁹ Zie punt 5.6 van dit advies.

⁵⁰ Zie punt 21 van dit advies.

⁵¹ In verband met de juiste formulering van het tijds criterium gelet op de in richtlijn 2011/95/EU gebruikte terminologie, wordt verwezen naar punt 26.4. van dit advies.

⁵² Zie artikel 19, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/95/EU.

herkomst (bijvoorbeeld lijfstraffen) of de gerechtelijke procedure die daarbij is gevolgd (bijvoorbeeld bekentenissen die zijn verkregen door foltering), niet uitgesloten is dat het terugsturen van de persoon in kwestie kan worden beschouwd als een daad van foltering of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van het internationaalrechtelijk non-refoulementsbeginzel of van artikel 3 van het EVRM zoals dat wordt geïnterpreteerd door het Europees Hof van de Rechten van de Mens, of nog van artikel 4 van het Handvest, zoals dat wordt geïnterpreteerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De artikelen 55/4 en 55/3/1 behoren dus te worden aangevuld zodanig dat daarbij wordt voorzien in dat eensluidend advies van de CGVS.

Artikel 11

30.1. Artikel 11 van het voorontwerp strekt tot aanvulling van artikel 57/27 van de wet van 15 december 1980 zodanig dat wordt voorzien in een aantal uitzonderingen op het beroepsgeheim waardoor de CGVS en diens adjuncten gebonden zijn met betrekking tot de inlichtingen waarvan ze kennis krijgen bij de uitoefening van hun functies.⁵³

Dienaangaande wordt in de commentaar bij het artikel het volgende gepreciseerd:

- de toevoeging van een lid aan artikel 57/27 heeft als doel elke twijfel weg te nemen omtrent sommige uitzonderingen die al van toepassing zijn vanwege bestaande wettelijke verplichtingen, en die dus enkel worden “verduidelijkt”;

- de asielzoeker kan zonder probleem alle elementen van zijn asielaanvraag blijven mededelen, in zoverre dat het beroepsgeheim absoluut blijft gelden, enerzijds om te voorkomen dat de overheid van het land van herkomst wordt ingelicht over het feit dat een asielaanvraag werd ingediend of over de elementen van de asielaanvraag, en anderzijds om te voorkomen dat deze gegevens openbaar zouden worden gemaakt aan derden of aan de pers;

- de uitzonderingen op het beroepsgeheim waarin aldus uitdrukkelijk wordt voorzien hebben betrekking op het mededelen van “zeer specifieke informatie” aan “zeer specifieke overheden en instanties”;

- het verstrekken van inlichtingen aan andere overheden blijft mogelijk wanneer daartoe een uitdrukkelijk vastgelegde wettelijke basis bestaat, zoals dat bijvoorbeeld het geval is voor het wachtregister.

⁵³ Voor de ambtenaren die ressorteren onder de CGVS dient te worden verwezen naar artikel 4 van het koninklijk besluit van 11 juli 2003 "tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen", zoals dat is aangevuld bij het koninklijk besluit van 18 augustus 2010. In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk wijzigingsbesluit wordt gepreciseerd dat die wijziging strekt tot de omzetting van artikel 22 van richtlijn 2005/85/EG. Die laatste bepaling stemt overeen met artikel 30 van richtlijn 2013/32/EU ("Vergaring van informatie over individuele gevallen"). Zie ook artikel 45, lid 2, b), van dezelfde richtlijn wat betreft de procedure met betrekking tot de "intrekking" van de internationale bescherming en artikel 48 van dezelfde richtlijn wat betreft het vertrouwelijkheidsbeginzel waardoor de overheden belast met de uitvoering van richtlijn 2011/95/EU gebonden zijn met betrekking tot de informatie die ze verkrijgen in het kader van hun werk. Het is in dat opzicht ook wenselijk dat de omzettingstabellen worden aangevuld met een verwijzing naar die twee bepalingen.

Rekening houdend met die verduidelijkingen geeft de ontworpen bepaling aanleiding tot de volgende opmerkingen.

30.2. Aangezien de aldus vastgestelde lijst in de regel op restrictieve wijze moet worden geïnterpreteerd, moet worden nagegaan of die lijst niet aangevuld moet worden met nog andere overheden om iedere betwisting ter zake te vermijden. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan de onderzoeksrechter of aan de federale procureur.

30.3. Om te zorgen voor een volledige omzetting van de artikelen 30 (“Vergaring van informatie over individuele gevallen”) en 45, lid 2, b), van richtlijn 2013/32/EU, behoort de ontworpen bepaling te worden aangevuld zodanig dat op uitdrukkelijke wijze wordt bepaald dat de overheden genoemd in het ontworpen nieuwe tweede lid, zelf gehouden zijn de in de twee bepalingen van de richtlijn genoemde verbodsbepalingen na te leven, namelijk:

- dat zij zelf aan de vermeende actor (of actoren) van vervolging of ernstige schade niet de informatie mogen mededelen die ze gekregen hebben van de CGVS of diens adjuncten betreffende een verzoek om internationale bescherming noch het feit dat een verzoek is ingediend;

- dat zij niet aan de hand van door de CGVS of zijn adjuncten medegedeelde informatie trachten inlichtingen in te winnen bij de vermeende actor (of actoren) van vervolging of ernstige schade ten aanzien van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, op een zodanig wijze dat die actor (of actoren) rechtstreeks te weten komt (of komen) dat een verzoek is ingediend door de asielzoeker in kwestie, en dat de fysieke integriteit van die laatste of van de personen te zijnen laste, of de vrijheid en de veiligheid van zijn nog in het land van herkomst levende familieleden, in gevaar komen.

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

31. De indeling in hoofdstukken van een dergelijk kort voorontwerp, dat bovendien bijna uitsluitend wijzigingsbepalingen bevat, is niet nuttig en dient dan ook achterwege te worden gelaten.

32. In artikel 3 dienen de woorden “van dezelfde wet” te worden vervangen door de woorden “van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

33. Verscheidene bepalingen in de Franse tekst bevatten de uitdrukking “de cette loi”, die dient te worden vervangen door de uitdrukking “de la présente loi”.⁵⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁵⁴ Zie inzonderheid de ontworpen artikelen 49, § 3 (artikel 3 van het voorontwerp), en 49/2, § 5 (artikel 4, 4°, van het voorontwerp).