



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.196/4
du 27 avril 2016

advies 59.196/4
van 27 april 2016

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
12 janvier 2007 sur l’accueil
des demandeurs d’asile et de
certaines autres catégories
d’étrangers’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
12 januari 2007 betreffende de
opvang van asielzoekers en van
bepaalde andere categorieën
van vreemdelingen’

Le 29 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2016.

*

Op 29 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2016.

*

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.

1. L'article 45 de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers', que l'avant-projet de loi tend à modifier, est relatif aux sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre d'une personne qui a la qualité de « bénéficiaire de l'accueil » au sens de cette loi, en cas de manquement grave au régime et aux règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil visées à l'article 19 de la même loi.

Cette disposition est à mettre en rapport avec l'article 20, paragraphes 4, 5 et 6, de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale' (ci-après « la directive 2013/33/UE »), selon lequel

« 4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5 ».

La question se pose de savoir si un État membre peut, à ce titre, prévoir des sanctions ayant pour objet ou pour effet de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, lesquelles comprennent, en vertu de l'article 2, g), de la directive 2013/33/UE, « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ».

Certaines des sanctions que prévoit la version en vigueur de l'article 45 de la loi du 12 janvier 2007 ont ou sont susceptibles d'avoir un tel objet ou un tel effet. Il en va certainement ainsi de l'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois¹. Il en va de même de la restriction de l'accès à certains services², dans les cas où les services en question font partie des « conditions matérielles de

¹ Article 45, alinéa 2, 7°.

² Article 45, alinéa 2, 4°.

l'accueil » au sens de la définition de cette expression que donne l'article 2, g), de la directive 2013/33/UE.

L'avant-projet maintient l'existence des deux sanctions qui viennent d'être citées dans la disposition par laquelle il remplace l'article 45, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007³. En outre, il introduit deux nouvelles sanctions, la suppression temporaire ou la diminution de l'allocation journalière pour un délai maximum de quatre semaines⁴ et l'exclusion définitive du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil⁵, qui impliquent également une limitation ou un retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil prévues par l'article 2, g), de la directive 2013/33/UE.

Comme l'indique la note au Conseil des ministres, le Comité de contact institué pour assister les États membres dans la transposition de la directive 2013/33/UE⁶ a, lors d'une réunion du 12 septembre 2013, indiqué qu'à son estime, l'article 20, paragraphe 4, de cette directive vise d'autres types de sanctions que des mesures impliquant une limitation ou un retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil⁷. Selon le Comité de contact, cette solution résulte du fait que l'article 20, paragraphes 1^{er} à 3, de la directive 2013/33/UE fixe une liste exhaustive des motifs pour lesquels le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être limité ou retiré – liste dans laquelle ne figure pas l'hypothèse d'une sanction visée à l'article 20, paragraphe 4 – et que les États membres ne peuvent y ajouter d'autres motifs.

Cette lecture de l'article 20 n'est pas la seule possible compte tenu de la rédaction et de l'articulation des paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 20 de cette directive 2013/33/UE⁸.

En tout état de cause, le dernier mot reviendra à la Cour de justice de l'Union européenne, si elle est amenée à se prononcer sur la question.

2. En l'état du droit en vigueur, la sanction la plus sévère qui puisse être prononcée sur la base de l'article 45 de la loi du 12 janvier 2007 est celle de l'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois.

³ Article 45, alinéa 2, 4^o et 8^o, en projet.

⁴ Article 45, alinéa 2, 6^o, en projet.

⁵ Article 45, alinéa 2, 9^o, en projet.

⁶ Selon les explications de la déléguée du secrétaire d'État, il s'agit d'un comité de fonctionnaires de l'Union européenne qui a été créé par la Commission européenne.

⁷ Le Comité de contact donne l'exemple du transfert de la personne concernée dans un autre centre d'hébergement, et celui de sanctions financières en vue de l'indemnisation de dommages qu'elle a causés.

⁸ À cet égard, sous l'empire de l'article 16 de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 'relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres' dont le contenu était analogue à l'article 20 de la directive 2013/33/UE, la section de législation du Conseil d'État n'a pas fait d'observation dans les avis qu'elle a donnés, respectivement, sur l'avant-projet devenu la loi du 12 janvier 2007 (avis 39.883/4 donné le 29 mars 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2565/1, pp. 106 à 109) et sur l'avant-projet devenu la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses' (avis 47.480/4 donné le 30 novembre 2009, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 2299/1, p.253).

L'article 168 de la loi du 30 décembre 2009, qui a introduit cette sanction dans l'article 45 de la loi du 12 janvier 2007, a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, recours fondé, en particulier, sur la violation de l'article 23 de la Constitution.

Dans un arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011, la Cour a déclaré le moyen non fondé, après avoir déclaré ce qui suit :

« B.18.1. Au cours des travaux préparatoires, la disposition attaquée a été justifiée de la manière suivante :

‘Depuis plusieurs années, et sensiblement depuis l'entrée en vigueur en date du 1^{er} juin 2007 de la loi précitée, l'essentiel de l'aide sociale accordée aux étrangers en Belgique se fait donc au travers du prisme de structures généralement collectives que sont les structures d'accueil gérées par l'Agence ou par l'un de ses partenaires.

Dans la mesure où les comportements problématiques de certains bénéficiaires de l'accueil sont susceptibles de constituer un danger pour la sécurité des autres résidents et des membres du personnel et que la mesure d'ordre ou la sanction consistant à transférer ces bénéficiaires vers d'autres structures d'accueil est parfois inefficace, il est envisagé d'instaurer une nouvelle sanction qui permettrait d'exclure temporairement les bénéficiaires de l'accueil qui seraient les auteurs de faits très graves portant atteinte à la sécurité dans la structure d'accueil.

Cette modification se justifie par le fait que la loi 'accueil' a pour objectif d'offrir une aide matérielle conforme à la dignité humaine aux demandeurs d'asile et à certaines autres catégories d'étrangers et que, comme il vient d'être rappelé, l'octroi de cette aide matérielle implique que l'étranger concerné s'insère dans la vie en communauté d'une structure d'accueil. L'idée est donc que si un bénéficiaire de l'accueil, via l'aide matérielle reçue dans une structure d'accueil, menace la sécurité des autres résidents (ou du personnel), il convient que la législation prévoit un mécanisme apte à rétablir la sécurité et à permettre aux résidents de la structure d'accueil d'être accueillis dans un établissement sécurisé.

Plusieurs exemples, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 2007, ont engendré des situations extrêmement difficiles à gérer dans diverses structures d'accueil, conduisant les responsables des structures d'accueil, en l'absence d'un outil législativement satisfaisant, soit à ne pas pouvoir prendre de mesure adéquate et ainsi à faire peser un risque sur les autres résidents de la structure d'accueil concernée voire d'une autre structure d'accueil (en cas de transfert), soit à développer des mesures, liées à l'état de nécessité, se situant en marge de la légalité.

L'article 143 poursuit l'objectif de permettre d'éviter les écueils ainsi brièvement décrits. La modification de l'article 45 de la loi du 12 janvier 2007, qui concerne le régime des sanctions, vise le cas échéant à sanctionner le comportement en question par une exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans le chef du résident concerné' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 104-105).

B.18.2. En ce qui concerne en particulier la compatibilité de la disposition attaquée avec l'article 23 de la Constitution, les travaux préparatoires ont précisé ce qui suit :

‘La modification envisagée est conforme aux dispositions constitutionnelles et spécifiquement à l'article 23 de la Constitution qui stipule que 'chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine' et que les droits économiques, sociaux et culturels, consacrés par les différents législateurs en tenant compte des obligations correspondantes, qui permettent de remplir cet objectif, comprennent notamment le droit à l'aide sociale, en ce que cette disposition se voit conférer un effet de standstill.

[...]

En toute hypothèse, l'instauration, via une sanction, d'une mesure d'exclusion temporaire se justifie au regard de l'objectif poursuivi. Une telle mesure exceptionnelle ne peut intervenir que lorsque aucune autre solution, notamment les transferts vers d'autres structures d'accueil ou d'autres mesures moins 'sévères', ne permet d'atteindre le but visé, à savoir assurer la sécurité des bénéficiaires de l'aide matérielle et du personnel dans les structures d'accueil et l'accueil dans des conditions qui garantissent le respect de la dignité humaine. Dans certains cas extrêmes, en effet, le simple transfert ne fait que déplacer le problème vers une autre structure d'accueil mais ne supprime pas le réel danger que posent certaines personnes pour la sécurité des autres résidents et du personnel des structures d'accueil. Une telle mesure d'exclusion se justifie par un motif d'intérêt général, à savoir assurer l'accueil des autres bénéficiaires dans des conditions conformes à la dignité humaine. Elle vise donc à garantir le respect de la dignité humaine' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, p. 107).

B.19.1. Ainsi qu'il a été dit en B.8.3.3, l'article 23 de la Constitution n'empêche pas le législateur de prévenir ou de réprimer l'abus éventuel du droit à l'aide sociale par les bénéficiaires de celle-ci, en vue de garantir la jouissance de ce droit à ceux qui peuvent légitimement s'en prévaloir.

B.19.2.1. La mesure attaquée poursuit un objectif d'intérêt général puisqu'elle vise à garantir la sécurité des structures d'accueil pour demandeurs d'asile.

B.19.2.2. La sanction instaurée par la disposition attaquée ne peut être prononcée qu'en cas de manquement très grave au règlement d'ordre intérieur de la structure d'accueil mettant en danger le personnel ou les autres résidents de la structure d'accueil ou faisant peser des risques caractérisés pour la sécurité ou le respect de l'ordre public dans la structure d'accueil (article 45, alinéa 7, de la loi du 12 janvier 2007, tel qu'il a été inséré par l'article 168 attaqué), tels que des menaces de mort à l'égard du personnel ou la détention d'armes (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/017, p. 9). En outre, il faut tenir compte, lors du choix de la sanction, de la nature et de l'importance du manquement ainsi que des circonstances concrètes dans lesquelles il a été commis (article 45, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007). À cet égard, l'exclusion temporaire du droit à l'aide matérielle dans une structure d'accueil est conçue comme un remède ultime, qui ne peut être imposé que lorsqu'aucune autre mesure, le cas échéant de nature pénale, ne paraît adéquate. Ce principe a été confirmé explicitement dans les travaux préparatoires :

'Il faudra que cette mesure extrême ne soit prise que s'il est établi que d'autres mesures moins attentatoires aux droits et libertés du bénéficiaire de l'accueil (notamment quant au respect de la dignité humaine) n'ont pas permis ou ne permettent pas d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir assurer un accueil sécurisé pour l'ensemble des résidents des centres' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 106-107).

B.19.2.3. La durée maximale de l'exclusion temporaire est d'un mois. Dans l'intervalle, l'étranger concerné conserve le droit à l'accompagnement médical, conformément aux articles 24 et 25 de la loi du 12 janvier 2007. L'article 23 de cette loi précise qu'il s'agit de l'accompagnement médical nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Toujours aux termes de la disposition attaquée, la personne visée par la sanction doit être entendue préalablement à la prise de celle-ci. La sanction est infligée par le directeur ou le responsable de la structure d'accueil et doit être confirmée par le directeur général de FEDASIL dans un délai de trois jours ouvrables, à défaut de quoi la sanction est levée automatiquement. La sanction peut également être diminuée ou levée durant son

exécution. La loi dispose en outre que la décision d'infliger une sanction est prise de manière objective et impartiale et fait l'objet d'une motivation.

Enfin, un recours de pleine juridiction contre cette sanction est ouvert auprès du tribunal du travail (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/017, p. 10), qui connaît des contestations relatives à toute violation des droits garantis aux bénéficiaires de l'accueil par les livres II et III de la loi du 12 janvier 2007 (article 580, 8°, f), du Code judiciaire) ainsi que de l'application des sanctions administratives prévues par les livres précités de la loi du 12 janvier 2007 (article 583, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire).

B.19.2.4. Avant d'exclure un étranger par application de la disposition attaquée, il faut vérifier s'il ne se trouve pas dans un des cas prévus par l'article 74/6 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui permette de le maintenir dans un centre fermé.

B.19.3. Dans ces circonstances, la mesure attaquée n'est pas disproportionnée à l'objectif légitime poursuivi par le législateur et ne réduit pas significativement le niveau de protection en matière d'aide sociale ».

L'avant-projet envisage à présent d'ajouter à cette sanction, celle, plus sévère, de l'exclusion définitive du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil. Hormis pour les « cas sérieux de violence physique ou sexuelle », la nouvelle sanction en question ne pourrait être prononcée qu'à l'égard d'une personne ayant fait au préalable l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire. Pour le surplus, elle serait soumise, d'une part, au régime applicable à l'ensemble des sanctions visées à l'article 45 de la loi du 12 janvier 2007 et, d'autre part, aux mêmes dispositions particulières que celles qui sont prévues en cas d'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois.

L'exposé des motifs contient, à ce sujet, les explications suivantes :

« La sanction la plus sévère prévue par l'actuel article 45 est l'exclusion temporaire pour une durée maximale de 30 jours. Cette sanction est appliquée en cas de manquements très graves, tels que l'agression physique, des menaces graves et des violences sexuelles, dirigées soit à l'encontre du personnel de la structure d'accueil, soit à l'encontre des autres résidents.

Pour certains résidents des centres d'accueil, cette sanction ne suffit cependant pas. Il s'agit de personnes qui ne s'adaptent pas dans une structure d'accueil et qui mettent la vie des autres résidents et le travail des membres du personnel en danger et qui portent atteinte à la sécurité dans la structure d'accueil. Des sanctions alternatives, telles que le transfert dans une autre structure d'accueil ou l'exclusion temporaire, n'apportent pas le changement de comportement souhaité, ou les faits sont si graves que de telles sanctions ne suffisent pas pour pouvoir assurer la sécurité du centre. La création d'une nouvelle sanction est donc nécessaire.

Pour ces raisons, une nouvelle sanction est introduite à l'article 45, alinéa 2, à savoir l'exclusion définitive.

Sauf pour les cas sérieux de violence physique ou sexuelle, cette nouvelle sanction ne pourra être prononcée qu'à l'égard d'une personne qui aura fait préalablement l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire. L'exclusion définitive suppose ainsi que le fait d'avoir fait l'objet d'une exclusion temporaire est resté inopérant sur le comportement de la personne concernée.

Le critère pris en considération afin de prononcer une telle sanction consiste en l'existence d'un manquement très grave au règlement d'ordre intérieur de la structure

d'accueil, mettant en danger le personnel ou les autres résidents de la structure d'accueil ou faisant peser des risques caractérisés pour la sécurité ou le respect de l'ordre public dans la structure d'accueil.

Cette sanction ne donnera pas droit à une aide financière à charge du C.P.A.S. Le droit à l'accompagnement médical nécessaire tel que visé aux articles 24 et 25 de la loi reste cependant garanti au demandeur d'asile visé par la sanction. Au cas où quelqu'un de son entourage social ou familial ne peut l'accueillir ou s'il ne peut financer lui-même un logement, le demandeur d'asile pourra se tourner vers les associations s'occupant des sans-abris.

Cela concerne toujours les situations où il est certain qu'aucune sanction alternative n'est possible sans affecter la sécurité des résidents et du personnel de la structure d'accueil. Cette sanction constitue donc un dernier moyen d'écarter des résidents dont le comportement représente un danger grave dans toute structure d'accueil.

Il s'impose enfin de rappeler que l'article 45, alinéa 4 prévoit que les sanctions peuvent être diminuées ou levées durant leur exécution par le Directeur général de l'Agence. Cela implique que l'imposition d'une sanction d'exclusion définitive fera l'objet d'un suivi de la part de l'Agence.

La sanction d'exclusion qui est prononcée par le directeur ou le responsable de la structure d'accueil peut uniquement être mise en œuvre si celle-ci, au vu de des circonstances graves qui l'entourent, est confirmée par le Directeur général de l'Agence. La procédure applicable à la prise d'une sanction d'exclusion définitive sera, par analogie, la même que celle prévue pour l'exclusion temporaire, telle que détaillée à l'article 45, alinéas 3 à 9.

Le fait que cette sanction doive être confirmée par le Directeur général pour sortir ses effets constitue un mécanisme lui permettant d'assurer la proportionnalité des sanctions d'exclusion aux faits commis. Il est en effet essentiel qu'un contrôle centralisé soit appliqué pour garantir que les circonstances menant à la prise des sanctions d'exclusion à travers l'ensemble du réseau d'accueil soient traitées de manière uniforme et cohérente.

Le droit à être entendu d'une personne faisant l'objet d'une mesure d'exclusion définitive est garanti ».

Au vu de ce qui précède, l'avant-projet sera réexaminé et revu pour tenir compte des observations suivantes.

a) Les explications que contient l'exposé des motifs en vue de justifier la mise en place d'un régime d'exclusion définitive du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil recoupent fortement, en substance, d'une part, le contenu de la justification que le législateur avait donnée, lors de l'adoption de l'article 168 de la loi du 30 décembre 2009, à propos de l'introduction de la possibilité de prendre une décision d'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois et, d'autre part, des éléments – autres que la limitation dans le temps des effets d'une telle décision – sur la base desquels la Cour constitutionnelle a reconnu l'admissibilité de cette disposition au regard de l'article 23 de la Constitution et, en particulier, de l'obligation de *standstill* qui en résulte et qui était invoqué devant elle.

Or, exclure définitivement une personne du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil constitue une sanction plus sévère qu'une décision d'exclusion temporaire du bénéfice de cette aide pour une durée maximale d'un mois.

La section de législation observe que, ni dans l'exposé des motifs, ni dans le commentaire des articles, le constat d'échec des mesures en vigueur n'est fondé sur aucun relevé précis de faits commis ni davantage sur la protection des victimes de faits que l'avant-projet qualifie de « cas sérieux de violence physique ou sexuelle ».

Pour justifier l'introduction de cette nouvelle sanction au regard de l'article 23 de la Constitution, et singulièrement au regard de l'obligation de *standstill* qui en résulte, il convient de s'assurer, notamment au vu de l'expérience de l'application des dispositions par lesquelles l'article 168 de la loi du 30 décembre 2009 a modifié l'article 45 de la loi du 12 janvier 2007, que des éléments de justifications supplémentaires rendent absolument nécessaire, à présent, l'adoption d'un texte permettant d'exclure définitivement une personne du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil.

En effet, dès lors que de nouvelles mesures destinées à sanctionner des comportements particulièrement graves sont prévues, la section de législation se demande pourquoi, en matière d'exclusion du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil, il n'est, à la lumière de l'expérience, envisagé que deux mesures : l'exclusion pour une durée temporaire, pour une durée maximale d'un mois, et l'exclusion définitive.

b) En vertu de l'article 45, alinéa 6, de la loi du 12 janvier 2007, dans la version résultant des modifications qu'y apporte l'avant-projet, une décision d'exclusion définitive du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil entraînerait, pour la personne qui en fait l'objet, « l'impossibilité de bénéficier de toute autre forme d'accueil » – ce qui, comme le confirme l'exposé des motifs, va jusqu'à impliquer l'impossibilité d'obtenir une aide financière à charge du centre public d'action sociale⁹ – « sauf l'accès à l'accompagnement médical, tel que visé aux articles 24 et 25 de la loi ».

Comme indiqué plus haut, l'exposé des motifs explique à ce sujet qu'

« [a]u cas où quelqu'un de son entourage social ou familial ne peut l'accueillir ou s'il ne peut financer lui-même un logement, le demandeur d'asile pourra se tourner vers les associations s'occupant des sans-abris ».

La déléguée du secrétaire d'État a encore ajouté ceci :

« Une convention existe déjà entre le Samu social et Fedasil pour les demandeurs d'asile qui ont besoin d'un accueil de nuit. Il est rappelé qu'un demandeur d'asile exclu est toujours en séjour légal et qu'après 4 mois, il a le droit de travailler et donc est mis ou a été mis dans la possibilité de subvenir à ses propres besoins. La garantie du niveau de vie digne sera donc évaluée au cas par cas ».

⁹ Ceci résulte, en particulier, de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007, qui définit l'accueil comme étant, non seulement l'aide matérielle octroyée conformément à cette loi, mais aussi l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale'.

En tenant compte du fait que la nouvelle sanction envisagée présente un caractère définitif, et non pas seulement temporaire, il est permis de se demander si les éléments qui viennent d'être cités suffisent à garantir effectivement, comme l'impose la troisième phrase de l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33/UE, « un niveau de vie digne à tous les demandeurs ». La section de législation observe à cet égard que la circonstance que l'avant-projet continue à assurer aux intéressés l'accès à l'accompagnement médical visé aux articles 24 et 25 de la loi du 12 janvier 2007 ne suffit pas à exécuter l'obligation de leur garantir un niveau de vie digne : en effet, l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33/UE impose distinctement et cumulativement l'obligation d'assurer l'accès aux soins médicaux et celle de garantir un niveau de vie digne à tous les demandeurs. Quant à la possibilité de principe dont disposent les intéressés de travailler et de subvenir ainsi à leurs propres besoins, elle n'est pas non plus de nature à permettre aux États membres de justifier qu'ils satisfont à l'obligation qui leur incombe, aux termes de cet article 20, paragraphe 5, de garantir un niveau de vie digne. Peut-être la convention, évoquée par la déléguée du secrétaire d'État, entre le Samu social et Fedasil peut-elle contribuer à garantir l'exécution de cette obligation, mais il conviendrait alors, d'une part, de s'assurer que toutes les personnes, ayant la qualité de « demandeurs » au sens de la directive 2013/33/UE, qui ont fait l'objet d'une décision d'exclusion définitive du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil peuvent effectivement bénéficier de l'application d'une telle convention – ou d'autres dispositifs équivalents – et, d'autre part, de consacrer cette garantie dans le texte même de la loi ou dans une disposition réglementaire prise sur la base de celle-ci.

L'attention est attirée sur le fait que la question examinée ici peut aussi l'être sous l'angle de la vérification du respect de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, que consacrent l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ¹⁰.

c) Interrogée sur le passage de l'exposé des motifs qui fait état de ce que la faculté, prévue par l'article 45, alinéa 4, de la loi du 12 janvier 2007, de diminuer ou de lever la sanction durant son exécution « implique que l'imposition d'une sanction d'exclusion définitive fera l'objet d'un suivi de la part de l'Agence », la déléguée du secrétaire d'État a déclaré ceci :

« L'exposé des motifs de l'article 2 rappelle que l'alinéa 4 de l'article 45 prévoit que les sanctions peuvent être diminuées ou levées durant leur exécution par le Directeur général de l'Agence. Cet alinéa impose un suivi par l'Agence lorsque le demandeur d'asile interpelle l'Agence (par exemple, par un courrier ou par une présentation au Dispatching (il n'y a pas de procédure stricte)) et demande la diminution ou la levée de la sanction. L'Agence est ensuite tenue de prendre une décision motivée et un recours est éventuellement ouvert devant les juridictions du travail (art. 580, 8°, f) du Code

¹⁰ Il est rappelé à cet égard que, dans plusieurs arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné des États qui, pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois, avaient laissé dans la rue des demandeurs d'asile, sans ressources, sans accès à des installations sanitaires, et ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels. La Cour a estimé que ces personnes avaient été victimes d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et que cette situation avait, sans aucun doute, suscité chez elles des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle a considéré que de telles conditions d'existence, combinées avec l'absence totale de perspective de voir leur situation s'améliorer, avaient atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et constituaient un traitement dégradant au sens de cette disposition.

Voir Cour. eur. D.H., arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, req. 30696/09 et arrêt V.M. et autres c. Belgique, 7 juillet 2015, req. 60125/11, spéc. § 162.

judiciaire). Il est rappelé que le demandeur d'asile bénéficie d'un accompagnement juridique dans le cadre de sa demande d'asile. La suppression de l'aide matérielle n'implique en effet pas que le demandeur d'asile ne puisse plus bénéficier de l'aide juridique de sorte que le demandeur d'asile exclu est tout à fait en mesure de faire appel à cette procédure ».

Il y a lieu d'observer qu'aucune disposition normative, existante ou en projet, ne reflète formellement l'intention ainsi exprimée de permettre aux personnes qui ont fait l'objet d'une sanction de demander la diminution ou la levée de celle-ci et d'imposer à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile l'obligation de statuer sur cette demande.

*

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.

1. Artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’ dat bij het voorontwerp van wet wordt gewijzigd, heeft betrekking op de sancties die kunnen worden opgelegd aan een persoon die de hoedanigheid van “begunstigde van de opvang” in de zin van die wet bezit ingeval die een ernstige overtreding heeft begaan van de voorschriften en de werkingsregels die van toepassing zijn op de opvangstructuren bedoeld in artikel 19 van dezelfde wet.

Die bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 20, leden 4, 5 en 6, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 ‘tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming’ (hierna “richtlijn 2013/33/EU” genoemd), die als volgt luiden:

“4. De lidstaten kunnen sancties vaststellen op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en op ernstige vormen van geweld.

5. De in de leden 1, 2, 3 en 4 van dit artikel bedoelde beslissingen tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen of sancties worden individueel, objectief en onpartijdig genomen en met redenen omkleed. De beslissingen worden genomen op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor personen die onder artikel 21 vallen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De lidstaten zien erop toe dat verzoekers te allen tijde toegang hebben tot medische hulp overeenkomstig artikel 19 en zorgen ervoor dat alle verzoekers een waardige levensstandaard genieten.

6. De lidstaten zorgen ervoor dat er geen materiële opvangvoorzieningen beperkt of ingetrokken worden voordat er een beslissing genomen is overeenkomstig lid 5.”

De vraag rijst of een lidstaat op die grond sancties kan bepalen die strekken of leiden tot een beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen, waaronder krachtens artikel 2, g), van richtlijn 2013/33/EU “huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding” begrepen worden.

Bepaalde van de sancties waarin artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 zoals het thans van kracht is, voorziet, hebben een dergelijke strekking of een dergelijk gevolg of kunnen een dergelijke strekking of een dergelijk gevolg hebben. Dat geldt zeker voor de tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur voor een maximale duur van een maand.¹ Het geldt ook voor de beperking van de toegang tot sommige diensten² wanneer de

¹ Artikel 45, tweede lid, 7°.

² Artikel 45, tweede lid, 4°.

diensten in kwestie deel uitmaken van de “materiële opvangvoorzieningen” in de zin van de definitie die van die uitdrukking gegeven wordt in artikel 2, g), van richtlijn 2013/33/EU.

Bij het voorontwerp worden de twee sancties waarnaar zonet verwezen is, gehandhaafd in de bepaling die in de plaats komt van artikel 45, tweede lid, van de wet van 12 januari 2007.³ Bovendien voert het twee nieuwe sancties in: de tijdelijke opheffing of vermindering van de dagvergoeding met een maximumtermijn van vier weken⁴ en de definitieve uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur⁵, die eveneens een beperking of een intrekking inhouden van materiële opvangvoorzieningen bepaald in artikel 2, g), van richtlijn 2013/33/EU.

Zoals in de nota aan de Ministerraad te kennen wordt gegeven, heeft het Contactcomité dat is opgericht om de lidstaten te helpen bij de omzetting van richtlijn 2013/33/EU,⁶ in een vergadering van 12 september 2013 aangegeven dat artikel 20, lid 4, van die richtlijn volgens hem betrekking heeft op andere types van sancties dan maatregelen die een beperking of een intrekking inhouden van materiële opvangvoorzieningen.⁷ Die oplossing vloeit volgens het Contactcomité voort uit het feit dat in artikel 20, leden 1 tot 3, van richtlijn 2013/33/EU een exhaustieve lijst wordt vastgesteld van redenen waarom materiële opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken en dat in die lijst, waaraan de lidstaten geen andere redenen mogen toevoegen, het geval van een sanctie vermeld in artikel 20, lid 4, niet voorkomt.

Gelet op de redactie en de onderlinge samenhang van de leden 4, 5 en 6 van artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU, is dat niet de enig mogelijke interpretatie van dat artikel 20.⁸

Hoe dan ook zal het Hof van Justitie van de Europese Unie in deze kwestie het laatste woord hebben indien het ertoe gebracht wordt daarover uitspraak te doen.

2. Bij de stand van het thans geldende recht is de zwaarste sanctie die op basis van artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 kan worden opgelegd de tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur, voor een maximale duur van een maand.

³ Ontworpen artikel 45, tweede lid, 4° en 8°.

⁴ Ontworpen artikel 45, tweede lid, 6°.

⁵ Ontworpen artikel 45, tweede lid, 9°.

⁶ Volgens de toelichtingen van de gemachtigde van de staatssecretaris is dat een comité van ambtenaren van de Europese Unie dat door de Europese Commissie is opgericht.

⁷ Het Contactcomité geeft het voorbeeld van de overplaatsing van de betrokkene naar een ander opvangcentrum en het voorbeeld van financiële sancties met het oog op de vergoeding van schade die de betrokkene heeft veroorzaakt.

⁸ Onder de gelding van artikel 16 van richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten’, waarvan de inhoud overeenstemde met artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in dat verband geen opmerkingen gemaakt in haar adviezen over respectievelijk het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 12 januari 2007 (advies 39.883/4 van 29 maart 2006, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2565/1, 106-109) en het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 30 december 2009 ‘houdende diverse bepalingen’ (advies 47.480/4 van 30 november 2009, *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2299/1, 253).

Bij het Grondwettelijk Hof is onder aanvoering van inzonderheid de schending van artikel 23 van de Grondwet een beroep ingesteld tot vernietiging van artikel 168 van de wet van 30 december 2009, waarbij die sanctie in artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 is ingevoegd.

In arrest nr. 135/2011 van 27 juli 2011 heeft het Hof het middel ongegrond verklaard na de volgende overwegingen:

“B.18.1. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd de bestreden bepaling als volgt verantwoord:

‘Sinds enkele jaren, en nog duidelijker sinds de inwerkingtreding van voornoemde wet op 1 juni 2007, wordt de maatschappelijke hulp die in België aan de vreemdelingen wordt toegekend, dus hoofdzakelijk verleend door voornamelijk collectieve structuren, met name de opvangstructuren die door het Agentschap of één van zijn partners beheerd worden.

In de mate waarin het problematisch gedrag van bepaalde begunstigden van de opvang een gevaar kan inhouden voor de veiligheid van de andere bewoners en van de personeelsleden, en de ordemaatregel of de sanctie die erin bestaat om deze begunstigden naar andere opvangstructuren over te plaatsen, soms niet doeltreffend is, wordt voorzien om een nieuwe sanctie in te voeren die het mogelijk zou maken om de begunstigden van de opvang die verantwoordelijk zijn voor zeer ernstige feiten die afbreuk doen aan de veiligheid in de opvangstructuur, tijdelijk van de opvang uit te sluiten.

Deze wijziging is te verantwoorden door het feit dat de ‘opvangwet’ tot doel heeft om een materiële hulp te bieden die beantwoordt aan de menselijke waardigheid van de asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en dat, zoals zonet werd herhaald, de toekenning van deze materiële hulp inhoudt dat de betrokken vreemdeling zich inburgert in het leven in gemeenschap van een opvangstructuur. Het is dus de opzet dat, wanneer een begunstigde van de opvang, via de materiële hulp die hij in een opvangstructuur krijgt, de veiligheid van de andere bewoners (of van het personeel) bedreigt, de wet een mechanisme dient te voorzien om de veiligheid te kunnen herstellen en het de bewoners van de opvangstructuur mogelijk te kunnen maken om in een veilige instelling opgevangen te worden.

Sinds de wet van 12 januari 2007 in werking trad, zijn er enkele voorbeelden van bijzonder moeilijk te beheren situaties in diverse opvangstructuren, waarin de verantwoordelijken van de opvangstructuren, bij gebrek aan een wettelijk bevredigend instrument, ofwel niet de gepaste maatregel konden nemen en dus een risico voor de andere bewoners van de betrokken opvangstructuur of zelfs van een andere opvangstructuur (bij overplaatsing) moesten laten bestaan, of dringende maatregelen moesten nemen die op de rand van de wettelijkheid lagen.

Artikel 143 heeft als doel het mogelijk te maken om de aldus kort beschreven uitwassen te vermijden. De wijziging van artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 dat het stelsel van de sancties betreft, beoogt desgevallend het gedrag in kwestie te bestraffen met een tijdelijke uitsluiting van de betrokken bewoner van het recht op de materiële hulp’ (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 104-105).

B.18.2. Wat inzonderheid de bestaanbaarheid van de bestreden bepaling met artikel 23 van de Grondwet betreft, werd in de parlementaire voorbereiding het volgende overwogen:

‘De overwogen wijziging beantwoordt aan de grondwettelijke bepalingen en meer bepaald aan artikel 23 van de Grondwet dat bepaalt: ‘ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden’, en dat de economische, maatschappelijke en culturele

rechten die door de verschillende wetgevers vastgelegd zijn, rekening houdend met de overeenstemmende verplichtingen, die mogelijk maken om deze doelstellingen in te vullen, onder meer het recht op maatschappelijke dienstverlening bevatten, doordat deze bepaling een *standstill*-effect krijgt.

[...].

In ieder geval is de invoering, via een sanctie, van een maatregel van tijdelijke uitsluiting verantwoord ten aanzien van het nagestreefde doel. Een dergelijke uitzonderlijke maatregel mag enkel gehanteerd worden wanneer geen enkele andere oplossing, met name de overplaatsing naar andere opvangstructuren of andere minder 'strengere' maatregelen, het mogelijk maakt om het beoogde doel te bereiken, namelijk de veiligheid van de begunstigden van de materiële hulp en het personeel van de opvangstructuren en de opvang in omstandigheden die een menswaardig leven waarborgen, garanderen. In bepaalde extreme gevallen verschuift de overplaatsing het probleem alleen maar naar een andere opvangstructuur, maar maakt (ze) geen einde aan het reële gevaar dat bepaalde personen betekenen voor de veiligheid van de andere bewoners en van het personeel van de opvangstructuren. Een dergelijke uitsluitingsmaatregel is verantwoord door een reden van algemeen belang, namelijk de opvang van de andere begunstigden waarborgen in omstandigheden die beantwoorden aan het recht op een menswaardig leven. Hij is dus bedoeld om de eerbiediging van de menselijke waardigheid te waarborgen' (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2299/001, p. 107).

B.19.1. Zoals in B.8.3.3 werd gesteld, verhindert artikel 23 van de Grondwet de wetgever niet om een eventueel misbruik van het recht op maatschappelijke dienstverlening door de begunstigden ervan te voorkomen of strafbaar te stellen, teneinde het genot van dat recht te waarborgen voor diegenen die er terecht aanspraak op kunnen maken.

B.19.2.1. De bestreden maatregel streeft een doelstelling van algemeen belang na doordat hij beoogt de veiligheid in de opvangstructuren voor asielzoekers te waarborgen.

B.19.2.2. De door de bestreden bepaling ingevoerde sanctie mag enkel worden uitgesproken bij een zeer ernstige inbreuk op het huishoudelijk reglement van de opvangstructuur, die het personeel of de andere bewoners van de opvangstructuur in gevaar brengt of die duidelijke risico's inhoudt voor de veiligheid of de naleving van de openbare orde in de opvangstructuur (artikel 45, zevende lid, van de wet van 12 januari 2007, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 168), zoals doodsb bedreigingen ten opzichte van het personeel of het bezit van wapens (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2299/017, p. 9). Bovendien dient er bij de keuze van de sanctie rekening te worden gehouden met de aard en de omvang van de overtreding evenals met de concrete omstandigheden waarin deze werd begaan (artikel 45, eerste lid, van de wet van 12 januari 2007). Te dien aanzien wordt de tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur opgevat als een *ultimum remedium*, dat enkel kan worden opgelegd als geen enkele andere maatregel, in voorkomend geval van strafrechtelijke aard, adequaat lijkt. Dit werd in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk bevestigd:

'Deze uiterste maatregel mag enkel genomen worden wanneer vaststaat dat andere maatregelen die de rechten en vrijheden van de begunstigde van de opvang (met name inzake het recht op een menswaardig leven) minder aantasten, het niet mogelijk maakten om het nagestreefde doel te halen, namelijk alle bewoners van de centra een beveiligde opvang waarborgen' (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 106-107).

B.19.2.3. De tijdelijke uitsluiting bedraagt maximaal één maand. Ondertussen behoudt de betrokken vreemdeling het recht op medische begeleiding overeenkomstig de artikelen 24 en 25 van de wet van 12 januari 2007. Artikel 23 van die wet preciseert dat het gaat om medische begeleiding die noodzakelijk is om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Nog steeds volgens de bestreden bepaling, dient de door de sanctie geviseerde persoon voorafgaandelijk aan het nemen van de sanctie te worden gehoord. De sanctie wordt opgelegd door de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur en moet binnen een termijn van drie werkdagen worden bevestigd door de directeur-generaal van FEDASIL, zo niet wordt ze automatisch opgeheven. De sanctie kan ook tijdens de uitvoering ervan worden verminderd of opgeheven. Bovendien bepaalt de wet dat de beslissing waarbij de sanctie wordt opgelegd, op een objectieve en onpartijdige wijze moet worden genomen en het voorwerp uitmaakt van een motivering.

Ten slotte staat tegen deze sanctie een beroep met volle rechtsmacht open bij de arbeidsrechtbank (*Parl.St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2299/017, p. 10) die kennis neemt van de geschillen betreffende elke schending van de rechten die aan de begunstigden van de opvang worden gewaarborgd door de boeken II en III van de wet van 12 januari 2007 (artikel 580, 8°, f), van het Gerechtelijk Wetboek) alsook van de toepassing van de in voormelde boeken van de wet van 12 januari 2007 bepaalde administratieve sancties (artikel 583, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.19.2.4. Vooraleer een vreemdeling met toepassing van de bestreden bepaling wordt uitgesloten, dient te worden nagegaan of de betrokkene zich niet in één van de in artikel 74/6 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen bepaalde gevallen bevindt, die toelaten hem vast te houden in een gesloten centrum.

B.19.3. In die omstandigheden is de bestreden maatregel niet onevenredig met de door de wetgever nagestreefde legitieme doelstelling en vermindert hij het beschermingsniveau inzake maatschappelijke dienstverlening niet aanzienlijk.”

Het voorontwerp strekt ertoe bovenop die sanctie thans de strengere sanctie in te voeren die bestaat in de definitieve uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur. Behoudens de “ernstige gevallen van fysiek of seksueel geweld” zou de nieuwe sanctie in kwestie uitsluitend kunnen worden uitgesproken ten aanzien van een persoon die reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van een tijdelijke uitsluiting. Voor het overige zou die sanctie enerzijds vallen onder de regeling die geldt voor alle sancties vervat in artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 en anderzijds onder dezelfde bijzondere bepalingen als die welke gelden in het geval van een tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur voor een maximale duur van een maand.

De memorie van toelichting bevat in dat verband de volgende uitleg:

“De zwaarste sanctie voorzien door het huidige artikel 45 is de tijdelijke uitsluiting voor een termijn van maximaal 30 dagen. Deze sanctie wordt toegepast bij zeer ernstige overtredingen, zoals fysieke agressie, ernstige bedreigingen en seksueel geweld, ofwel gericht tegen het personeel van de opvangstructuur, ofwel tegen de medebewoners.

Voor bepaalde bewoners van de opvangcentra volstaat deze sanctie echter niet. Het gaat om personen die niet aarden in een opvangstructuur en het leven voor hun medebewoners en het werk van de personeelsleden van de opvangstructuur in gevaar brengen en die afbreuk doen aan de veiligheid in de opvangstructuur. Alternatieve

sancties, zoals een overplaatsing naar een andere opvangstructuur of de tijdelijke uitsluiting, hadden niet de gewenste verandering in gedrag als gevolg, of de feiten zijn zodanig ernstig dat dergelijke sancties niet volstaan om de veiligheid in de opvangstructuren te kunnen garanderen. Het creëren van een nieuwe sanctie is dan ook noodzakelijk.

Om deze redenen wordt in artikel 45, lid 2 een nieuwe sanctie ingevoerd, met name de definitieve uitsluiting.

Behoudens de ernstige gevallen van fysiek of seksueel geweld, zal deze nieuwe sanctie enkel ten aanzien van een persoon kunnen worden uitgesproken die eerder het voorwerp uitmaakte van een sanctie tot tijdelijke uitsluiting. De definitieve uitsluiting veronderstelt tevens dat het feit voorwerp uitgemaakt te hebben van een tijdelijke uitsluiting geen positieve invloed heeft gehad op het gedrag van de betrokken persoon.

Het criterium dat in aanmerking wordt genomen teneinde een dergelijke sanctie te kunnen uitspreken, betreft het bestaan van een zeer ernstige inbreuk op het huishoudelijk reglement van de opvangstructuur die het personeel of de andere bewoners van de opvangstructuur in gevaar brengt of die duidelijke risico's inhoudt voor de veiligheid of de naleving van de openbare orde in de opvangstructuur.

Deze sanctie zal geen recht geven op een financiële hulp ten laste van het O.C.M.W. Het recht op nodige medische begeleiding zoals bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de wet blijft echter gewaarborgd voor de asielzoeker waarop de sanctie betrekking heeft. In het geval dat de persoon niet opgevangen kan worden door iemand uit de sociale of familiale kring en zelf geen woning kan betalen, kan de asielzoekers zich wenden tot de daklozenverenigingen.

Het betreft hier steeds situaties waarbij vaststaat dat geen alternatieve sanctie mogelijk is zonder de veiligheid van de bewoners en het personeel van de opvangstructuur in het gedrang te brengen. Deze sanctie betreft dus een laatste middel om bewoners wiens gedrag een ernstig gevaar voor de volledige structuur inhoudt, te verwijderen.

Het is tenslotte geboden eraan te herinneren dat artikel 45, lid 4 voorziet dat de sancties tijdens hun uitvoering verminderd of opgeheven kunnen worden door de directeur-generaal van het Agentschap. Dit houdt in dat de oplegging van een definitieve sanctie tot uitsluiting het voorwerp zal uitmaken van een controle door het Agentschap.

De sanctie tot uitsluiting die door de directeur of verantwoordelijke van de opvangstructuur wordt opgelegd kan enkel uitwerking hebben indien deze, gezien de ernstige gevolgen ervan, bevestigd wordt door de directeur-generaal van het Agentschap. De procedure die van toepassing is op het nemen van een definitieve sanctie tot uitsluiting zal mutatis mutandis dezelfde zijn als deze voorzien voor de tijdelijke uitsluiting, zoals uitvoerig beschreven in artikel 45, lid 3 tot 9, de tijdelijk uitsluiting, wordt ook van toepassing op de definitieve uitsluiting.

Het feit dat deze sanctie door de directeur-generaal bevestigd dient te worden om uitwerking te hebben, leidt tot een mechanisme dat het Agentschap toelaat de proportionaliteit van de sancties tot uitsluiting ten aanzien van de gepleegde feiten te waarborgen. Het is inderdaad noodzakelijk dat een gecentraliseerde controle wordt uitgeoefend teneinde te garanderen dat de omstandigheden die leiden tot het nemen van sancties tot uitsluiting over het geheel van het opvangnetwerk op een uniforme en coherentie wijze worden behandeld.

Het recht om gehoord te worden voor een persoon op wie een sanctie van definitieve uitsluiting werd opgelegd, wordt gewaarborgd.”

Gelet op het voorgaande moet het voorontwerp nogmaals onderzocht worden en aldus herzien worden dat met de volgende opmerkingen rekening wordt gehouden.

a) De uitleg in de memorie van toelichting ter rechtvaardiging van het feit dat een regeling van definitieve uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur wordt opgezet, overlapt in essentie grotendeels enerzijds met de verantwoording die de wetgever bij de aanneming van artikel 168 van de wet van 30 december 2009 heeft gegeven in verband met de invoering van de mogelijkheid om te beslissen tot een tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur voor een maximale duur van een maand, en anderzijds gegevens – andere dan de beperking in de tijd van de gevolgen van een dergelijke beslissing – op basis waarvan het Grondwettelijk Hof die bepaling aanvaardbaar heeft geacht in het licht van artikel 23 van de Grondwet en inzonderheid van de verplichting tot *standstill* die daaruit voortvloeit en die voor het Hof was aangevoerd.

Een persoon definitief uitsluiten van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur is evenwel een zwaardere sanctie dan een beslissing om hem tijdelijk, voor een maximale duur van een maand, uit te sluiten van het recht op die hulp.

De afdeling Wetgeving merkt op dat de vaststelling dat de geldende maatregelen ontoereikend zijn, noch in de memorie van toelichting, noch in de artikelsgewijze bespreking op enig concreet overzicht van gepleegde feiten steunt en evenmin op de bescherming van de slachtoffers van feiten die in het voorontwerp bestempeld worden als “ernstige gevallen van fysiek of seksueel geweld”.

Om de invoering van die nieuwe sanctie te rechtvaardigen ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet en in het bijzonder ten aanzien van de verplichting tot *standstill* die daaruit voortvloeit, dient men zich ervan te vergewissen, inzonderheid in het licht van de ervaring met de toepassing van de bepalingen waarmee artikel 168 van de wet van 30 december 2009 wijzigingen aangebracht heeft in artikel 45 van de wet van 12 januari 2007, of er aanvullende rechtvaardigingsgronden zijn waardoor het thans absoluut noodzakelijk is een tekst aan te nemen op basis waarvan een persoon definitief kan worden uitgesloten van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur.

Wat de invoering betreft van nieuwe maatregelen ter bestraffing van bijzonder ernstige gedragingen, vraagt de afdeling Wetgeving zich immers af waarom, in het licht van de ervaring, inzake de uitsluiting van het recht op materiële hulp in een opvangstructuur, slechts in twee nieuwe maatregelen wordt voorzien, namelijk de tijdelijke uitsluiting voor een maximale duur van een maand en de definitieve uitsluiting.

b) Krachtens artikel 45, zesde lid, van de wet van 12 januari 2007, zoals die bepaling door het voorontwerp wordt gewijzigd, zou de beslissing houdende definitieve uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur voor de betrokken persoon tot gevolg hebben dat hij onmogelijk “enige andere vorm van opvang (zou kunnen) genieten” - wat, zoals in de memorie van toelichting bevestigd wordt, zelfs meebrengt dat hij onmogelijk financiële hulp ten laste van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zou

kunnen ontvangen,⁹ “behalve de toegang tot de medische begeleiding, zoals bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de wet”.

Zoals hierboven is aangegeven, wordt in de memorie van toelichting in dat verband de volgende uitleg gegeven:

“In het geval dat de persoon niet opgevangen kan worden door iemand uit de sociale of familiale kring en zelf geen woning kan betalen, kan de asielzoeker zich wenden tot de daklozenverenigingen.”

De gemachtigde van de staatssecretaris heeft daar nog het volgende aan toegevoegd:

“Une convention existe déjà entre le Samu social et Fedasil pour les demandeurs d’asile qui ont besoin d’un accueil de nuit. Il est rappelé qu’un demandeur d’asile exclu est toujours en séjour légal et qu’après 4 mois, il a le droit de travailler et donc est mis ou a été mis dans la possibilité de subvenir à ses propres besoins. La garantie du niveau de vie digne sera donc évaluée au cas par cas.”

Gelet op het feit dat de nieuwe sanctie die in het vooruitzicht wordt gesteld definitief is en niet slechts tijdelijk, kan men zich afvragen of de zonet aangehaalde gegevens volstaan om er daadwerkelijk voor te zorgen dat “alle verzoekers een waardige levensstandaard genieten”, zoals de derde zin van artikel 20, lid 5, van richtlijn 2013/33/EU voorschrijft. De afdeling Wetgeving merkt in dat verband op dat de omstandigheid dat het voorontwerp de betrokkenen nog steeds de toegang tot de medische begeleiding, bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de wet van 12 januari 2007 waarborgt, niet volstaat ter nakoming van de verplichting om ervoor te zorgen dat zij een waardige levensstandaard genieten. Artikel 20, lid 5, van richtlijn 2013/33/EU legt immers twee afzonderlijke en cumulatieve verplichtingen op: erop toezien dat verzoekers toegang hebben tot medische hulp en ervoor zorgen dat alle verzoekers een waardige levensstandaard genieten. De principiële mogelijkheid waarover de betrokkenen beschikken om te werken en zo in hun eigen behoeften te voorzien, kan voor de lidstaten evenmin redenen opleveren om te bewijzen dat ze voldoen aan de verplichting die krachtens dat artikel 20, lid 5, aan hen is opgelegd, namelijk om voor een waardige levensstandaard te zorgen. Misschien kan de overeenkomst tussen Samu social en Fedasil die de gemachtigde van de staatssecretaris vermeldt heeft, ertoe bijdragen dat die verplichting nagekomen wordt, maar dan zou men er enerzijds voor moeten zorgen dat een dergelijke overeenkomst of andere, gelijkwaardige regelingen daadwerkelijk van toepassing zijn op alle personen die de hoedanigheid van “verzoeker” in de zin van richtlijn 2013/33/EU bezitten en ten aanzien van wie een beslissing tot definitieve uitsluiting van het recht op materiële hulp in een opvangstructuur is genomen, en zou die waarborg anderzijds verankerd moeten worden in de tekst zelf van de wet of in een verordeningsbepaling die op basis van die wet is vastgesteld.

⁹ Dat volgt inzonderheid uit artikel 3, tweede lid, van de wet van 12 januari 2007, waarin opvang gedefinieerd wordt niet alleen als de materiële hulp die op grond van die wet toegekend wordt, maar ook als de maatschappelijke dienstverlening die wordt verstrekt door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn overeenkomstig de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

Er wordt op gewezen dat de hier onderzochte kwestie ook kan worden onderzocht uit het oogpunt van het toezicht op de naleving van het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen, verankerd in artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹⁰

c) Aan de gemachtigde van de staatssecretaris zijn vragen gesteld over de passage in de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat de mogelijkheid, bepaald in artikel 45, vierde lid, van de wet van 12 januari 2007, om de sanctie tijdens haar uitvoering te verminderen of op te heffen, “in[houdt] dat de oplegging van een definitieve sanctie tot uitsluiting het voorwerp zal uitmaken van een controle door het Agentschap”, naar aanleiding waarvan de gemachtigde van de staatssecretaris het volgende verklaard heeft:

“L'exposé des motifs de l'article 2 rappelle que l'alinéa 4 de l'article 45 prévoit que les sanctions peuvent être diminuées ou levées durant leur exécution par le Directeur général de l'Agence. Cet alinéa impose un suivi par l'Agence lorsque le demandeur d'asile interpelle l'Agence (par exemple, par un courrier ou par une présentation au Dispatching (il n'y a pas de procédure stricte)) et demande la diminution ou la levée de la sanction. L'Agence est ensuite tenue de prendre une décision motivée et un recours est éventuellement ouvert devant les juridictions du travail (art. 580, 8°, f) du Code judiciaire). Il est rappelé que le demandeur d'asile bénéficie d'un accompagnement juridique dans le cadre de sa demande d'asile. La suppression de l'aide matérielle n'implique en effet pas que le demandeur d'asile ne puisse plus bénéficier de l'aide juridique de sorte que le demandeur d'asile exclu est tout à fait en mesure de faire appel à cette procédure”.

¹⁰ In dat verband wordt eraan herinnerd dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verscheidene arresten staten heeft veroordeeld die asielzoekers gedurende meerdere weken of maanden op straat hadden gelaten zonder bestaansmiddelen, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen en zonder enig middel om in hun basisbehoeften te voorzien. Het Hof heeft geoordeeld dat die personen het slachtoffer waren van een vernederende behandeling die getuigde van een gebrek aan respect voor hun waardigheid, en dat die situatie hen ongetwijfeld gevoelens van angst, beklemming en minderwaardigheid heeft bezorgd die de betrokkenen tot wanhoop konden drijven. Het Hof heeft geoordeeld dat dergelijke levensomstandigheden, in combinatie met het feit dat zij geen enkel vooruitzicht hadden op een verbetering van hun situatie, de graad van ernst hadden bereikt waarbij volgens artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden sprake is van een vernederende behandeling in de zin van die bepaling.

Zie EHRM 21 januari 2011, arrest M.S.S. t. België en Griekenland, verzoekschrift 30696/09 en 7 juli 2015, arrest V.M. en anderen t. België, verzoekschrift 60125/11, inzonderheid § 162.

Er moet worden opgemerkt dat de intentie die aldus wordt geuit, om personen aan wie een sanctie is opgelegd, toe te staan een vermindering of opheffing van die sanctie aan te vragen en om het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers te verplichten zich over die aanvraag uit te spreken, niet formeel neergelegd is in enige bestaande of ontworpen normatieve bepaling.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY