



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.405/4
du 28 mai 2018

advies 63.405/4
van 28 mei 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 juillet 2003 fixant la
procédure devant le
Commissariat général aux
réfugiés et aux apatrides ainsi
que son fonctionnement'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging 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'

Le 26 avril 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et 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 projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 mai 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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 28 mai 2018.

*

Op 26 april 2018 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 ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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 28 mei 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'arrêté en projet trouve principalement son fondement juridique dans l'article 57/24, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' (visé à l'alinéa 2), selon lequel le Roi détermine la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et apatrides ainsi que son fonctionnement.

Comme le rappelle le rapport au Roi, les modifications en projet résultent de la loi du 21 novembre 2017 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

Cette loi accorde plusieurs habilitations expresses au Roi.

Ainsi, les articles 57/5^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, et 57/6/7, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, insérés par la loi du 21 novembre 2017, habilitent le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles se déroule l'entretien personnel.

L'article 57/1, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 21 novembre 2017, prévoit ce qui suit :

« Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides accorde aux déclarations du mineur étranger une importance adaptée à son âge, sa maturité et sa vulnérabilité. Le mineur étranger est entendu par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides conformément aux dispositions fixées par arrêté royal.

Le mineur étranger est assisté au cours de l'entretien personnel par un avocat et, le cas échéant, d'une seule personne de confiance. L'entretien personnel suite à une première convocation peut n'avoir lieu que si l'avocat et, le cas échéant, la personne de confiance sont présents. L'absence de l'avocat et/ou de la personne de confiance suite à des convocations ultérieures n'empêche pas le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides d'entendre le mineur étranger. Le Roi définit les conditions auxquelles une personne de confiance doit satisfaire ».

L'article 57/6/5, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 21 novembre 2017, dispose que, lorsque le demandeur ne se présente pas à la date fixée dans la convocation et ne donne pas de motif valable à ce sujet dans le délai raisonnable déterminé par le Roi, le Commissaire général aux réfugiés et apatrides prend une décision qui clôture l'examen de la demande de protection internationale.

Enfin, selon l'article 57/6/7, § 5, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 21 novembre 2017, s'il est demandé à l'intéressé de communiquer par écrit les motifs pour lesquels il y a lieu de maintenir son statut, la réponse doit parvenir au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans le délai déterminé par le Roi.

Compte tenu du fait que l'arrêté en projet met également en œuvre ces habilitations, il convient de compléter l'alinéa 2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Comme l'indique l'alinéa 8 du préambule, l'arrêté en projet transpose partiellement 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'.

Mieux vaut modifier l'article 1^{er} de l'arrêté modifié au lieu de l'abroger¹ et omettre l'alinéa 8 du préambule².

Article 2

À l'article 1/1, 6°, en projet, il n'apparaît pas clairement si les catégories de personnes qui ne peuvent en principe être désignées comme personnes de confiance peuvent l'être par exception lorsque « l'agent accepte leur présence parce qu'il l'estime nécessaire à un examen adéquat de la demande », ou s'il s'agit de leur permettre uniquement d'assister à l'entretien.

La disposition gagnerait à être clarifiée.

Article 9

Comme rappelé ci-avant, l'article 57/1, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 21 novembre 2017, fixe certaines conditions dans lesquelles se déroule l'entretien personnel du mineur étranger et contient une habilitation expresse au Roi à ce sujet.

Mieux vaut dès lors maintenir la distinction faite dans les articles 13/1 et 14 de l'arrêté modifié et ne pas abroger les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 14 de l'arrêté modifié.

¹ Il convient également d'adapter cet article afin de mentionner 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'.

² Voir notamment l'avis n° 46.694/4 donné le 10 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 août 2010 'modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46694.pdf>.

Article 12

L'article 19, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté modifié, selon lequel l'absence de l'avocat ou de la personne de confiance n'empêche pas l'agent d'entendre personnellement le demandeur d'asile n'est pas conforme à l'article 57/1, § 3, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 21 novembre 2017.

Cet alinéa doit dès lors être adapté de manière à exclure expressément de son champ d'application les mineurs étrangers.

Article 13

Conformément à l'article 48/9, § 4, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 21 novembre 2017, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides tient compte des besoins procéduraux spéciaux en fournissant au demandeur de protection internationale un soutien adéquat au cours de la procédure, pour autant que ces besoins soient suffisamment démontrés.

Certes, comme le rappelle le rapport au Roi, il est précisé dans l'exposé des motifs que les demandeurs de protection internationale peuvent, dans la déclaration qu'ils font au ministre ou à son délégué, indiquer s'ils souhaitent un agent ou un interprète du même sexe qu'eux³.

Le paragraphe 2 de l'article 20 de l'arrêté modifié, selon lequel le Commissaire général ou son délégué tient compte de la situation spécifique du demandeur d'asile lors de la désignation de l'interprète chargé de l'assister pendant l'audition, ne paraît cependant pas inutile.

Mieux vaut dès lors omettre l'article 13 du projet.

Article 18

Mieux vaut, à l'instar de ce que prévoient les articles 14, 16 et 19, préciser que l'abrogation concerne « la section 3, qui contient l'article 29, [...] ».

³ Selon le commentaire de l'article (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2548/001, p. 58) :

« Il y a lieu de souligner que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides observe déjà un nombre élevé de besoins procéduraux spéciaux. À ce jour, le Commissariat général prend déjà des mesures spécifiques relatives à l'audition lorsqu'il s'agit de mineurs étrangers non accompagnés, de situations d'abus sexuels, ou liées à l'identité de genre etc. Les demandeurs de protection internationale mentionnent déjà, au moment où ils font leur déclaration au ministre ou son délégué, s'ils souhaitent un officier de protection ou un interprète du même sexe, souhait que le Commissariat général satisfait en principe ».

Article 20

1. Dans la version française, il convient d'écrire « Dans l'intitulé » et non « Dans le titre »⁴.
2. Dans le texte appelé à remplacer le texte existant, il faut écrire « 56/6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o et 6^o ».

Article 22

La disposition modifiée figurant dans le chapitre III, section 5, il faut préciser que les sous-sections 3 et 4 auxquelles il est renvoyé sont celles de la section 1.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 11.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond hoofdzakelijk aan artikel 57/24, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (vermeld in het tweede lid), dat stelt dat de Koning de rechtspleging voor en de werkwijze van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen bepaalt.

Zoals in het verslag aan de Koning staat, vloeien de ontworpen wijzigingen voort uit de wet van 21 november 2017 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’.

Die wet verleent de Koning een aantal uitdrukkelijke machtigingen.

Zo machtigen de artikelen 57/5ter, § 1, tweede lid, en 57/6/7, § 4, eerste lid, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017, de Koning de omstandigheden te bepalen waarin het persoonlijk onderhoud plaatsvindt.

Artikel 57/1, § 3, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017, bepaalt het volgende:

“De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hecht passend belang aan de verklaringen van de minderjarige vreemdeling in overeenstemming met zijn leeftijd, maturiteit en kwetsbaarheid. De minderjarige vreemdeling wordt door de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen gehoord overeenkomstig de bij koninklijk besluit vastgestelde bepalingen.

De minderjarige vreemdeling wordt tijdens het persoonlijk onderhoud bijgestaan door een advocaat en, in voorkomend geval, door één enkele vertrouwenspersoon. Het persoonlijk onderhoud kan na een eerste oproeping enkel plaatsvinden indien de advocaat en, in voorkomend geval, de vertrouwenspersoon aanwezig zijn. De afwezigheid van de advocaat en/of de vertrouwenspersoon na latere oproepingen belet de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen niet om de minderjarige vreemdeling te horen. De voorwaarden waar een vertrouwenspersoon aan moet voldoen, worden bepaald door de Koning.”

Artikel 57/6/5, § 1, 1°, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017, bepaalt dat de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen een beslissing tot beëindiging van de behandeling van het verzoek om internationale bescherming neemt, indien de verzoeker zich niet aanmeldt op de in de oproeping vastgestelde datum en hiervoor binnen een door de Koning bepaalde redelijke termijn geen geldige reden opgeeft.

Artikel 57/6/7, § 5, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017, ten slotte, stelt dat als aan de betrokkene wordt gevraagd schriftelijk de redenen mee te delen waarom zijn status dient te worden behouden, het antwoord de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen binnen de door de Koning bepaalde termijn moet bereiken.

Aangezien het ontworpen besluit ook uitvoering geeft aan die machtigingen, dient het tweede lid te worden aangevuld.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Zoals het achtste lid van de aanhef aangeeft, voorziet het ontworpen besluit in een gedeeltelijke omzetting 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’.

In plaats van artikel 1 van het gewijzigde besluit op te heffen, is het beter dat artikel te wijzigen¹ en het achtste lid van de aanhef weg te laten.²

Artikel 2

Uit het ontworpen artikel 1/1, 6°, blijkt niet duidelijk of de categorieën personen die in principe niet als vertrouwenspersoon kunnen worden aangewezen, bij wijze van uitzondering toch als vertrouwenspersoon kunnen worden aangewezen wanneer “de ambtenaar hun aanwezigheid aanvaardt omdat hij dit noodzakelijk acht om tot een adequaat onderzoek van de aanvraag over te gaan”, dan wel of hun louter wordt toegestaan bij het onderhoud aanwezig te zijn.

De bepaling zou moeten worden verduidelijkt.

¹ Dat artikel dient ook te worden aangepast zodat het melding maakt 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.’

² Zie in het bijzonder advies 46.694/4, op 10 juni 2009 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 augustus 2010 ‘tot wijziging 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’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/46694.pdf>.

Artikel 9

Zoals hierboven is opgemerkt, stelt artikel 57/1, § 3, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017, bepaalde omstandigheden vast waarin het persoonlijk onderhoud van de minderjarige vreemdeling plaatsvindt en bevat het dienaangaande een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning.

Het is dan ook beter het onderscheid te handhaven dat in de artikelen 13/1 en 14 van het gewijzigde besluit wordt gemaakt, en de paragrafen 1 tot 3 van artikel 14 van het gewijzigde besluit niet op te heffen.

Artikel 12

Artikel 19, § 1, derde lid, van het gewijzigde besluit, luidens welk de afwezigheid van de advocaat of van de vertrouwenspersoon niet belet dat de ambtenaar de asielzoeker persoonlijk hoort, is niet in overeenstemming met artikel 57/1, § 3, tweede lid, tweede zin, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017.

Dat lid moet aldus worden aangepast dat de minderjarige vreemdelingen buiten de werkingssfeer ervan worden gehouden.

Artikel 13

Overeenkomstig artikel 48/9, § 4, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 21 november 2017, neemt het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen de bijzondere procedurele noden in aanmerking door aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt passende steun te verlenen tijdens de procedure, voor zover deze noden voldoende zijn aangetoond.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt opgemerkt, vermeldt de memorie van toelichting weliswaar dat de personen die om internationale bescherming verzoeken, in de verklaring die ze voor de minister of zijn gemachtigde afleggen, kunnen aangeven of zij een ambtenaar of tolk wensen van hetzelfde geslacht als zijzelf.³

Toch lijkt paragraaf 2 van artikel 20 van het gewijzigde besluit, luidens welk de commissaris-generaal of zijn gemachtigde rekening houdt met de bijzondere situatie van de asielzoeker bij het aanwijzen van de tolk belast met het bijstaan van de asielzoeker tijdens het gehoor, niet overbodig te zijn.

³ In de bespreking van het artikel staat het volgende (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2548/001, 58): “Er dient te worden benadrukt dat het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen reeds vele bijzondere procedurele noden in acht neemt. Nu al treft het Commissariaat-generaal speciale maatregelen met betrekking tot het gehoor wanneer het gaat om niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, situaties van seksueel geweld, genderidentiteit, ... Verzoekers om internationale bescherming geven nu al in hun verklaringen, die zij afleggen voor de minister of zijn gemachtigde, aan of zij een protection officer of tolk van hetzelfde geslacht wensen waarop het Commissariaat-generaal in principe ingaat.”

Artikel 13 van het ontwerp zou dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 18

Naar het voorbeeld van wat in de artikelen 14, 16 en 19 staat, zou moeten worden bepaald dat “afdeling 3, die artikel 29 bevat, (...)” wordt opgeheven.

Artikel 20

1. In de Franse tekst schrijve men “Dans l’intitulé” in plaats van “Dans le titre”.⁴
2. In de tekst die de bestaande tekst moet vervangen, schrijve men “56/6, § 1, eerste lid, 4° en 6°,”.

Artikel 22

Aangezien de gewijzigde bepaling in hoofdstuk III, afdeling 5, staat, moet nader worden aangegeven dat de onderafdelingen 3 en 4 waarnaar wordt verwezen, zich in afdeling 1 bevinden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 11.*