



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.742/4
du 18 décembre 2019

advies 66.742/4
van 18 december 2019

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la législation en vue
d’accueillir des demandeurs
d’asile dans des centres
fermés’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wetgeving met het oog
op de opvang van asielzoekers
in gesloten centra’

Le 20 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la législation en vue d'accueillir des demandeurs d'asile dans des centres fermés', déposée par M. Dries VAN LANGENHOVE et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55–0576/001)'.

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 18 décembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2019.

*

Op 20 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetgeving met het oog op de opvang van asielzoekers in gesloten centra, ingediend door de heer Dries VAN LANGENHOVE c.s (*Parl.St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55–0576/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 18 december 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle l'observation suivante.

En prévoyant à l'article 4 de la proposition, d'abroger purement et simplement la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers', les auteurs du texte à l'examen souhaitent entre autres mettre fin au régime d'accueil qu'organise la loi, lequel est entendu comme

« l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou 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 » ¹.

La loi du 12 janvier 2007 transpose partiellement 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 (refonte)'.

Cette directive – et plus fondamentalement encore l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ² – contient une série de principes et de dispositions avec lesquels la proposition ne se concilie pas, en particulier, en son article 2, lequel charge

« [l]e ministre ou son délégué [de désigner], pour chaque étranger qui introduit une demande d'asile et n'a pas encore été admis ou autorisé, à ce moment, à l'établissement ou au séjour pour une période de plus de trois mois dans le Royaume, un centre fermé où résidera le demandeur d'asile jusqu'à la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié ou jusqu'à l'octroi du statut de protection subsidiaire ou jusqu'à ce que l'ordre de quitter le territoire soit exécuté ».

Ainsi, l'article 7, paragraphe 1, de la directive érige en principe que les demandeurs ³ peuvent circuler librement sur le territoire de l'État membre d'accueil ou à l'intérieur d'une zone qui leur est attribuée par cet État membre.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Article 3, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

² C.J. (gde Ch.), arrêt *J. N. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 février 2016, C-601/15, EU:C:2016:84.

³ L'article 2, b), de la directive définit le « demandeur » comme étant 'tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement'.

L'article 8, paragraphe 1, précise que

« [L]es États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur conformément à 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 »⁴.

Or, tel est bien le but de la proposition, ainsi que le confirment ses développements.

L'article 8, paragraphe 2, dispose que le placement en rétention n'est autorisé qu'en cas de nécessité, sur la base d'une appréciation au cas par cas, et seulement si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. Par son caractère général, l'article 2 de la proposition se heurte à cette disposition, tout comme il viole l'article 8, paragraphe 3, qui énumère les six critères qui, seuls, permettent un placement en rétention.

Par ailleurs, la proposition de loi prévoit également le placement en centre fermé jusqu'à ce que l'éventuel ordre de quitter le territoire délivré à l'étranger soit exécuté. Une telle disposition méconnaît divers principes et dispositions 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', laquelle, en ses articles 15 et suivants, soumet la rétention à des fins d'éloignement à la réunion de plusieurs conditions.

Eu égard aux observations fondamentales ainsi formulées, la section de législation n'examinera pas plus avant la proposition de loi.

*

⁴ L'article 2, c), de la directive 2013/32/UE définit, elle, le « demandeur » comme étant 'le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise'. Voir aussi l'article 26 de cette directive.

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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerking.

Door bij artikel 4 van het voorstel zonder meer de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’ op te heffen, wensen de stellers van de voorliggende tekst onder andere een einde te maken aan de opvangregeling waarin de wet voorziet en die daarin omschreven wordt als

“de materiële hulp (...) die op grond van deze wet toegekend wordt of 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”.¹

Bij de wet van 12 januari 2007 wordt 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 (herschikking)’ gedeeltelijk omgezet.

Die richtlijn – en fundamenteeler nog artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie² – bevat een reeks beginselen en bepalingen met die het voorstel niet verenigbaar is, in het bijzonder artikel 2 ervan waarbij de minister of zijn gemachtigde ermee belast wordt

“voor elke vreemdeling die een asielaanvraag indient en op dat ogenblik niet reeds werd toegelaten of gemachtigd tot vestiging of tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk, een gesloten centrum aan [te wijzen], waarin de asielzoeker zal verblijven tot de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of tot toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming of totdat het bevel om het grondgebied te verlaten is uitgevoerd”.

Zo wordt in artikel 7, lid 1, van de richtlijn als beginsel gesteld dat verzoekers³ zich vrij kunnen bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door die lidstaat aangewezen gebied.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikel 3 tweede lid, van de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’.

² HvJ (GK) 15 februari 2016, C-601/15, EU:C:2016:84, *J. N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

³ In artikel 2, b), van de richtlijn wordt het begrip “verzoeker” gedefinieerd als ‘een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen’.

Artikel 8, lid 1, van dezelfde richtlijn luidt als volgt:

“De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming.”⁴

Dat is nochtans wel degelijk de doelstelling van het voorstel, zoals blijkt uit de toelichting erbij.

Artikel 8, lid 2, van dezelfde richtlijn bepaalt dat het in bewaring houden enkel toegestaan is in geval van noodzaak, op grond van een individuele beoordeling van elk geval, en alleen wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Artikel 2 van het voorstel gaat door de algemene strekking ervan in tegen die bepaling en schendt tevens artikel 8, lid 3, van dezelfde richtlijn waarin de enige zes criteria opgesomd worden die een inbewaringhouding rechtvaardigen.

Bovendien voorziet het voorstel van wet ook in de plaatsing in een gesloten centrum totdat het eventuele aan de vreemdeling afgegeven bevel om het grondgebied te verlaten uitgevoerd is. Een dergelijke bepaling schendt verscheidene beginselen en bepalingen 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’. In artikel 15 en volgende van die richtlijn wordt de bewaring met het oog op de verwijdering afhankelijk gesteld van verscheidene voorwaarden.

Gelet op de aldus geformuleerde fundamentele opmerkingen zal de afdeling Wetgeving het voorstel van wet niet nader onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ In artikel 2, c), van richtlijn 2013/32/EU wordt het begrip “verzoeker” dan weer gedefinieerd als ‘een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen’. Zie ook artikel 26 van die richtlijn.