CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.071/2/V
du 31 août 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.071/2/V
van 31 augustus 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, §1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

Le 28 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 13 septembre 2022, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations les 29 août 2022 et 31 août 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, 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 de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 août 2022.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

Op 28 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 13 september 2022 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 29 augustus 2022 en 31 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2022.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

D'après le rapport au Roi, l'auteur du projet se donne pour objectif de mettre en œuvre l'accord de Gouvernement du 30 septembre 2020 en tant qu'il prévoit que les mineurs étrangers ne peuvent désormais plus être maintenus dans des « centres fermés ». C'est ainsi que le projet tend à abroger les dispositions de l'arrêté royal du 2 août 2002 'fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' dans la mesure où ces dispositions concernent la détention de familles avec enfants mineurs dans ces centres.

Le rapport au Roi précise encore ce qui suit :

> « L'objet de l'arrêté royal du 22 juillet 2018 [modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Etrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers] était, entre autres, de déterminer le régime et les règles de fonctionnement qui sont spécifiquement appliquées aux occupants d'une maison familiale. Ces maisons familiales sont situées dans l'enceinte d'un centre fermé. Ces maisons familiales sont des lieux visés à l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elles sont adaptées aux besoins d'une famille avec des enfants mineurs telle que visée à l'article 74/9 de la même loi ».

Aux termes de l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980,

> « [l]e Roi peut fixer le régime et les règles de fonctionnement applicables au lieu où l'étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions visées au § 1er, alinéa 1er ».

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé que les « lieux » auxquels se réfère l'article 74/8, § 2, incluent non seulement les maisons familiales sises dans les centres fermés dont il a été précédemment question mais aussi les « lieux d'hébergement » visés par l'arrêté royal du 14 mai 2009 'fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

Il ressort également des indications données par la déléguée du Ministre que l'intention de l'auteur du projet est de ne plus autoriser le maintien de mineurs dans les maisons familiales des centres fermés, mais qu'elle n'est pas d'exclure que ces derniers puissent être maintenus dans un « lieu d'hébergement » visé par l'arrêté royal du 14 mai 2009.

Il y a toutefois lieu de relever qu'aux termes de l'article 48 de cet arrêté royal,

> « [e]n cas de non coopération au refoulement ou à la reprise ou à l'éloignement effectif, la famille peut faire l'objet d'un maintien en détention dans un centre fermé dont les règles de fonctionnement sont déterminées par l'arrêté royal du 2 août 2002 ».

Dès lors, et compte tenu de l'objectif poursuivi par l'auteur du projet, il y aura également lieu d'adapter l'article 48 précité afin qu'il ne rende plus possible le maintien en détention de familles avec mineurs dans un centre fermé.

En tout état de cause, dès lors que l'objectif de l'abrogation des dispositions envisagées est de rendre impossible la détention de mineurs dans des centres fermés, il va de soi qu'en conséquence de cette abrogation, l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, compte tenu de ce que prévoit l'article 74/9, § 1er, de la même loi, ne pourra plus s'interpréter comme autorisant le placement d'enfants mineurs en centre fermé et devra être compris et appliqué comme ne visant désormais plus que les lieux d'hébergement au sens de l'arrêté royal du 14 mai 2009, lorsqu'ils s'agit d'héberger les enfants mineurs et leur famille.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé et article 1er

Dans la version française, il convient de remplacer les mots « l'arrêté royal fixant le régime » par les mots « l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime ».

Article 12

Dans la phrase liminaire, il convient d'insérer les mots « et partiellement annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 251.051 du 24 juin 2021 » après les mots « et 22 juillet 2018 ».

*

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

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.

ALGEMENE OPMERKING

Volgens het verslag aan de Koning is het de bedoeling van de steller van het ontwerp het regeerakkoord van 30 september 2020 uit te voeren voor zover daarin bepaald wordt dat minderjarige vreemdelingen niet kunnen worden vastgehouden in "gesloten centra". Derhalve strekt het ontwerp tot opheffing van de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 'houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen' voor zover die bepalingen betrekking hebben op het vasthouden van gezinnen met minderjarige kinderen in die centra.

In het verslag aan de Koning wordt voorts het volgende te kennen gegeven:

> "Het koninklijk besluit van 22 juli 2018 [tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen] had onder meer tot doel het regime en de werkingsmaatregelen die specifiek van toepassing zijn op de bewoners van een gezinswoning te bepalen. Deze gezinswoningen zijn gelegen op het terrein van een gesloten centrum. Het gaat om plaatsen die bedoeld worden in artikel 74/8, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en die aangepast zijn aan de noden van een gezin met minderjarige kinderen die bedoeld worden in artikel 74/9 van dezelfde wet."

Artikel 74/8, § 2, van de wet van 15 december 1980 luidt als volgt:

> "De Koning kan het regime en de werkingsmaatregelen bepalen die toepasbaar zijn op de plaats waar de vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking van de regering wordt gesteld of wordt vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in § 1, eerste lid."

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister te kennen gegeven dat de "plaatsen" waarnaar in dat artikel 74/8, § 2, verwezen wordt, niet alleen de gezinswoningen gelegen in een gesloten centrum omvatten waarvan hierboven sprake geweest is, maar ook de woonunits bedoeld in het koninklijk besluit van 14 mei 2009 'houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'.

Uit de inlichtingen die door de gemachtigde van de minister verstrekt zijn, blijkt eveneens dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is niet langer toe te staan dat minderjarigen vastgehouden worden in gezinswoningen van gesloten centra, maar niet uit te sluiten dat minderjarigen vastgehouden worden in een "woonunit" zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 14 mei 2009.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat artikel 48 van dat koninklijk besluit als volgt luidt:

> "Indien de familie niet meewerkt aan de daadwerkelijke terugdrijving of terugname of verwijdering, kan ze het voorwerp uitmaken van een vasthouding in een gesloten centrum waarvan de werkingsregels bepaald worden door het koninklijk besluit van 2 augustus 2002."

Derhalve en mede gelet op het doel dat door de steller van het ontwerp nagestreefd wordt, dient ook dat voormeld artikel 48 aldus aangepast te worden dat het daarbij niet langer mogelijk gemaakt wordt om gezinnen met minderjarigen in een gesloten centrum vast te houden.

Aangezien het doel van de opheffing van de in aanmerking genomen bepalingen erin bestaat het onmogelijk te maken dat minderjarigen in gesloten centra opgesloten worden, spreekt het hoe dan ook vanzelf dat artikel 74/8, § 2, van de wet van 15 december 1980 ten gevolge van die opheffing en gelet op hetgeen in artikel 74/9, § 1, van diezelfde wet bepaald wordt, niet langer in die zin geïnterpreteerd zal kunnen worden dat daarbij toegestaan wordt dat minderjarige kinderen in gesloten centra geplaatst worden en in die zin opgevat en toegepast zal moeten worden dat die bepaling voortaan alleen nog betrekking heeft op de woonunits in de zin van het koninklijk besluit van 14 mei 2009, wanneer het de bedoeling is minderjarige kinderen en hun gezinsleden onderdak te verschaffen.

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift en artikel 1

In de Franse tekst dienen de woorden "l'arrêté royal fixant le régime" vervangen te worden door de woorden "l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime".

Artikel 12

In de inleidende zin dienen de woorden "en gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 251.051 d.d. 24 juni 2021 van de Raad van State" ingevoegd te worden na de woorden "en 22 juli 2018".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Pierre VANDERNOOT

‡LW-AFJWQBDFH-HCAHBVT‡