

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

5 JUNI 1996

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

Wetsontwerp 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 organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn
Evocatieprocedure

ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE UITGEBRACHT DOOR DE HEREN ERDMAN EN DESMEDT

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Lallemand, voorzitter; Bourgeois, Coveliers, de dames de Bethune, Delcourt-Pêtre, de heren Foret, Hotyat, Mahoux, de dames Maximus, Milquet, de heren Raes, Vandenberghe, en Erdman en Desmedt, rapporteurs.
2. Plaatsvervangers: de heer Hatry en mevrouw Merchiers.
3. Andere senator: de heer Boutmans.

*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****1-311 - 1995/1996:**

- Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.
Nrs. 2 en 3: Amendementen.

1-310 - 1995/1996:

- Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.
Nr. 2: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

5 JUIN 1996

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

Projet de loi 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 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale

Procédure d'évocation

AVIS DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE PAR MM. ERDMAN ET DESMEDT

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Lallemand, président; Bourgeois, Coveliers, Mmes de Bethune, Delcourt-Pêtre, MM. Foret, Hotyat, Mahoux, Mmes Maximus, Milquet, MM. Raes, Vandenberghe, et Erdman et Desmedt, rapporteurs.
2. Membres suppléants: M. Hatry et Mme Merchiers.
3. Autre sénateur: M. Boutmans.

*Voir:***Documents du Sénat:****1-311 - 1995/1996:**

- N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

N°s 2 et 3: Amendements.

1-310 - 1995/1996:

- N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2: Amendements.

INHOUD

SOMMAIRE

	Blz.		Pages
	—		—
1. Procedure	3	1. Procédure	3
2. Inleidende uiteenzetting van de Vice-Eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken	4	2. Exposé introductif du Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur	4
3. Bespreking	7	3. Discussion	7
A. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (art. 77 van de Grondwet)	7	A. Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (art. 77 de la Constitution)	7
Artikel 5	7	Article 5	7
Artikel 6	28	Article 6	28
Artikel 7	29	Article 7	29
B. Wetsontwerp 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 organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (art. 78 van de Grondwet)	30	B. Projet de loi 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 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (art. 78 de la Constitution)	30
Artikel 11	30	Article 11	30
Artikelen 19 en 22	37	Articles 19 et 22	37
Artikel 58	38	Article 58	38
Artikel 59	42	Article 59	42
Artikel 69	42	Article 69	42
4. Besluit	47	4. Conclusion	47

ADVIES OVER DE ARTIKELEN 5, 6 EN 7 VAN HET WETSONTWERP TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 15 DECEMBER 1980 BETREFFENDE DE TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED, HET VERBLIJF, DE VESTIGING EN DE VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN; NR. 1-311/1

ADVIES OVER DE ARTIKELEN 11, 19, 22, 58, 59 EN 69 VAN HET WETSONTWERP 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 ORGANIEKE WET VAN 8 JULI 1976 BETREFFENDE DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN; NR. 1-310/1 (EVOCATIEPROCEDURE)

1. Procedure

1.1. Bij brief van 9 mei 1996 heeft de Voorzitter van de Senaat met toepassing van artikel 24 van het Reglement de Commissie voor de Justitie verzocht de Commissie voor de Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden van beredeneerd advies te dienen over het wetsontwerp 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 inzonderheid over de artikelen 5, 6 en 7 (*cf.* Gedr. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-311/1 en Kamer, 1995-1996, nr. 513/1).

Dit ontwerp bevat uitsluitend bepalingen die een aangelegenheid regelen waarvoor Kamer en Senaat krachtens artikel 77 van de Grondwet gelijkelijk bevoegd zijn.

1.2. Op 22 mei 1996 heeft de Voorzitter van de Senaat een gelijkaardig verzoek gericht tot de Commissie voor de Justitie, maar ditmaal voor de artikelen 11, 19, 22, 58, 59 en 69 van het wetsontwerp 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 organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (*cf.* Gedr. St., Senaat, 1995-1996, nr. 1-310/1 en Kamer, 1995-1996, nr. 364/15).

Dit wetsontwerp regelt een aangelegenheid waarvoor krachtens artikel 78 van de Grondwet de optioneel bicamerale procedure geldt.

De evocatieprocedure bepaald in het tweede lid van voormeld artikel werd ingezet op 30 april 1996.

AVIS RELATIF AUX ARTICLES 5, 6 ET 7 DU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 15 DÉCEMBRE 1980 SUR L'ACCÈS AU TERRITOIRE, LE SÉJOUR, L'ÉTABLISSEMENT ET L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS; N° 1-311/1

AVIS RELATIF AUX ARTICLES 11, 19, 22, 58, 59 ET 69 DU PROJET DE LOI 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 8 JUILLET 1976 ORGANIQUE DES CENTRES PUBLICS D'AIDE SOCIALE; N° 1-310/1 (PROCÉDURE D'ÉVOCATION)

1. Procédure

1.1. Par lettre du 9 mai 1996, le Président du Sénat, en application de l'article 24 du Règlement, a demandé à la Commission de la Justice de donner à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives un avis motivé sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et plus particulièrement sur les articles 5, 6 et 7 (*cf.* doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-311/1 et Chambre, 1995-1996, n° 513/1).

Ce projet comporte exclusivement des dispositions qui règlent une matière pour laquelle la Chambre et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité en vertu de l'article 77 de la Constitution.

1.2. Le 22 mai 1996, le Président du Sénat a adressé une demande similaire à la Commission de la Justice, mais cette fois pour les articles 11, 19, 22, 58, 59 et 69 du projet de loi 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 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (*cf.* doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-310/1 et Chambre, 1995-1996, n° 364/15).

Ce projet de loi règle une matière soumise à l'application de la procédure bicamérale optionnelle en vertu de l'article 78 de la Constitution.

La procédure d'évocation définie au deuxième alinéa de l'article susvisé a été engagée le 30 avril 1996.

1.3. Gevolg gevend aan de twee bovenvermelde verzoeken heeft de Commissie de haar ter advies voorgelegde wetsontwerpen onderzocht op 21 en 22 mei en 5 juni 1996.

1.4. Aangezien de artikelen waarover het advies is gevraagd, allemaal bepalingen van dezelfde wet wijzigen, heeft de commissie beslist hierover één enkel advies uit te brengen.

Zij heeft zich hierbij tot doel gesteld de voorgestelde bepalingen zowel op hun opportuniteit te toetsen, als op hun conformiteit met het internationaal recht en de Grondwet.

Vanwege de complexiteit van de materie en het korte tijdsbestek binnen hetwelk de commissie haar advies moet uitbrengen, wordt er de voorkeur aan gegeven geen advies *stricto sensu* uit te brengen, maar de hierna weergegeven opmerkingen, standpunten en vragen van de commissieleden en de antwoorden van de Vice-Eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken ter overweging aan de Commissie voor de Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden mee te geven.

In een geest van synthese heeft de Commissie voor de Justitie het wel opportuun geacht haar bespreking af te ronden met een besluit waarin de knelpunten worden opgesomd die zij in de voorliggende wetsontwerpen heeft opgemerkt.

2. Inleidende uiteenzetting van de Vice-Eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken

De bepalingen waarover het advies van de commissie is gevraagd, betreffen enerzijds de vasthouding van illegale vreemdelingen, ongeacht of ze een asielaanvraag hebben ingediend, en anderzijds de controle die hierop door de raadkamer wordt uitgeoefend (*cf.* respectievelijk de artikelen 11, 19, 22, 58, 59 en 69 van het optioneel bicameraal ontwerp — Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/15 en de artikelen 5, 6 en 7 van het verplicht bicameraal ontwerp — Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 513/1).

Volgens het vigerende artikel 7 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna te noemen, de vreemdelingenwet), kan de minister die deze materie onder zijn bevoegdheid heeft of zijn gemachtigde, de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen, onder welbepaalde in de wet opgesomde voorwaarden, het bevel geven het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten.

De minister of zijn gemachtigde kunnen de vreemdeling, indien ze dat nodig achten, zonder verwijl naar de grens doen terugleiden.

1.3. Conformément aux demandes susvisées, la commission a examiné, les 21 et 22 mai et le 5 juin 1996, les deux projets de loi qui lui avaient été soumis pour avis.

1.4. Étant donné que les articles pour lesquels l'avis a été demandé modifient tous des dispositions de la même loi, la commission a décidé de n'émettre qu'un seul avis à leur sujet.

Elle s'est fixé pour objectif de vérifier tant l'opportunité des dispositions proposées que leur conformité au droit international et à la Constitution.

En raison de la complexité de la matière et de la brièveté du délai dans lequel la commission est appelée à se prononcer, celle-ci a préféré ne pas émettre un avis *stricto sensu*, mais soumettre à la réflexion de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives les observations, points de vue, questions des commissaires et réponses du Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur reproduits ci-après.

À titre de synthèse, la Commission de la Justice a toutefois jugé utile de clôturer son examen par une conclusion énumérant les points névralgiques qu'elle a relevés dans la loi en projet.

2. Exposé introductif du Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur

Les dispositions pour lesquelles l'avis de la commission est demandé concernent, d'une part, la détention des étrangers qui séjournent illégalement sur le territoire, qu'ils aient ou non introduit une demande d'asile, et, d'autre part, le contrôle que la chambre du conseil exerce sur cette détention (*cf.* respectivement les articles 11, 19, 22, 58, 59 et 69 du projet facultativement bicaméral — doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/15 et les articles 5, 6 et 7 du projet obligatoirement bicaméral — doc. Chambre, 1995-1996, n° 513/1).

En vertu de l'article 7 en vigueur de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après dénommée la loi sur les étrangers), le ministre qui a cette matière dans ses attributions ou son délégué peut, sous certaines conditions précises fixées par la loi, donner l'ordre de quitter le territoire avant une date déterminée à l'étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume.

Si le ministre ou son délégué l'estime nécessaire, il peut faire ramener sans délai l'étranger à la frontière.

Te dien einde kan de vreemdeling opgesloten worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel zonder dat de duur van de hechtenis twee maanden te boven mag gaan (*cf.* eveneens de artikelen 25, 27 en 29).

De artikelen 11, 19, 22, 58 en 59 van het optioneel bicameraal ontwerp (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/15) wijzigen de vreemdelingenwet in die zin dat de duur van de opsluiting telkens met twee maanden kan worden verlengd zonder dat expliciet in een maximumtermijn wordt voorzien (*cf.* de overgangsbepaling vervat in artikel 69, § 3).

Het bezwaar dat op deze wijze een vreemdeling voor onbepaalde tijd zou kunnen worden vastgehouden, wordt ondervangen door een aantal beperkende voorwaarden, waarvan er één bepaalt dat de verlenging met twee maanden slechts toegestaan is wanneer de effectieve verwijdering van de vreemdeling nog steeds mogelijk is binnen een redelijke termijn. In de twee wetsontwerpen wordt niet aangegeven op grond van welke criteria een termijn al dan niet als redelijk moet worden beschouwd.

Het begrip is in ons rechtsstelsel echter genoegzaam gekend (*cf.* art. 6.1. E.V.R.M.).

In het aan de Kamer voorgelegde wetsontwerp was er op de mogelijkheid om de initiële termijn van twee maanden met één of meer termijnen van twee maanden te verlengen geen limiet geplaatst (*cf.* art. 11 - Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364-1, blz. 17-23 en 162-164).

De Kamer heeft echter een reserve gemaakt in die zin dat de hiervoor geschetste regeling betreffende de onbeperkte duur van de termijn van opsluiting, vasthouding of terbeschikkingstelling van de Regering, hoewel getemperd door het begrip redelijke termijn, slechts tot 31 december 1997 geldt.

Eind september 1997 dient de minister de federale Kamers een evaluatieverslag voor te leggen over de toepassing van deze regeling.

Indien hieruit geen wetgevende initiatieven voortvloeien, treedt de bepaling waarbij de maximumduur van de vasthouding op acht maanden is bepaald, in werking op 1 januari 1998 (*cf.* art. 69, § 3 - Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/15).

Ter compensatie voor het ontbreken van een beperking in de tijd van de duur van de vasthouding wordt de toetsingsbevoegdheid van de raadkamer verruimd. Weliswaar is deze instantie nog steeds niet gemachtigd zich uit te spreken over de opportuniteit van de verlenging van de opsluiting, maar zij beschikt wel over een grotere appreciatiebevoegdheid inzake de legaliteit van deze maatregel. De raadkamer dient immers na te gaan of aan de drie volgende voorwaarden is voldaan:

À cette fin, l'étranger peut être détenu pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure sans que la durée de la détention puisse dépasser deux mois (*cf.* également les articles 25, 27 et 29).

Les articles 11, 19, 22, 58 et 59 du projet bicaméral optionnel (doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/15) modifient la loi sur les étrangers en prévoyant que la durée de détention peut être prolongée par période de deux mois, mais ne fixent pas explicitement de délai maximum (*cf.* la disposition transitoire contenue à l'article 69, § 3).

Certaines restrictions, comme par exemple le fait que la prolongation pour deux mois n'est admise que lorsqu'il subsiste une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable, répondent à l'objection suivant laquelle ce procédé permettrait de détenir un étranger pour une durée indéterminée. Les deux projets de loi ne précisent pas quels sont les critères devant permettre de déterminer si un délai est ou non raisonnable.

Cette notion est toutefois suffisamment connue dans notre droit (*cf.* art. 6.1. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme).

Dans le projet de loi soumis à la Chambre, il n'était pas prévu de limite à la possibilité de prolonger le délai initial de deux mois par une ou plusieurs périodes de la même durée (*cf.* art. 11 - doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/1, pp. 17-23 et 162-164).

Quoique atténuée par la notion de délai raisonnable, la réglementation susvisée relative à la durée illimitée de la détention, de la mise à la disposition du Gouvernement et du maintien a néanmoins suscité des réserves à la Chambre, qui en a limité l'application au 31 décembre 1997.

Pour la fin du mois de septembre 1997, le ministre devra présenter au Parlement fédéral un rapport d'évaluation sur l'application de cette réglementation.

S'il ne s'ensuit pas d'initiatives législatives, la disposition fixant la durée maximale de la détention à huit mois entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998 (*cf.* art. 69, § 3 - doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/15).

Le pouvoir de contrôle de la chambre du conseil est élargi pour compenser l'absence de limitation dans le temps de la durée de la détention. En réalité, cette instance n'est toujours pas habilitée à se prononcer sur l'opportunité de prolonger la détention, mais elle dispose d'une marge de manœuvre plus grande pour apprécier la légalité de la mesure de prolongation. En effet, la chambre du conseil doit vérifier si les trois conditions suivantes sont réunies:

1. Werden met het oog op de verwijdering van de vreemdeling de nodige stappen gedaan binnen zeven werkdagen na zijn opsluiting?

2. Werden zij voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid?

3. Is de effectieve verwijdering van de vreemdeling nog steeds mogelijk binnen een redelijke termijn? (cf. art. 11 - Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/15).

De detentie op zich wordt echter niet aan het oordeel van de raadkamer onderworpen.

Een andere rem op mogelijke misbruiken is dat na één verlenging (dus na vier maanden) uitsluitend nog de minister gemachtigd is om tot verlenging te besluiten. Aldus wordt hij enigszins tot zelfcensuur gedwongen. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 74 van de vreemdelingenwet dient de minister daarenboven binnen vijf werkdagen na de verlenging bij verzoekschrift de raadkamer te adiëren teneinde een uitspraak te bekomen over de wettigheid van de verlenging.

De *ratio legis* van de mogelijkheid om de opsluiting zonder enige beperking in de tijd mits naleving van de bovenvermelde voorwaarden telkens met twee maanden te verlengen, is ingegeven door de opvatting, welke de minister in zijn evaluatieverslag hoopt te kunnen staven en die door de Nederlandse ervaring niet wordt ontzenuwd, dat de diensten die belast zijn met de procedure van verwijdering een grotere waakzaamheid aan de dag zullen leggen ten aanzien van de maatregelen die zij nemen.

Aangezien de raadkamer over een ruimere controlebevoegdheid beschikt, zullen deze diensten er strikt over waken geen vreemdeling langer vast te houden dan noodzakelijk is voor zijn verwijdering.

Een tweede argument *contra* de invoering van de maximumduur van acht maanden opsluiting, zoals die, behoudens wijziging, op 1 januari 1998 van kracht wordt, is dat de limiet *de facto* tot norm zal worden verheven. Bij de diensten zal de neiging groeien om ten aanzien van de vreemdeling die uit het land moet worden verwijderd, de wettelijk toegestane maximumduur van opsluiting ten volle te benutten. Tevens zal er bij de controlerende instantie, *i.c.* de raadkamer, hiertegenover een zekere gewenning ontstaan.

Er is reeds aangestipt dat het wantrouwen van de Kamer ten opzichte van de mogelijkheid tot onbeperkte verlenging van de opsluiting ertoe geleid heeft dat hierover reeds in september 1997 een evaluatieverslag aan de federale Kamers dient te worden voorgelegd, waarna behoudens andersluidende wettelijke bepalingen, op 1 januari 1998 de regeling inzake de beperking van de maximumduur tot acht maanden van de termijn van opsluiting van kracht wordt.

1. Les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger doivent avoir été accomplies dans les sept jours ouvrables de la mise en détention.

2. Les démarches doivent avoir été poursuivies avec la diligence requise.

3. Il doit toujours subsister une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable (cf. art. 11 - doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/15).

La chambre du conseil ne peut toutefois pas se prononcer sur l'opportunité de la détention même.

Il est prévu aussi, pour limiter les possibilités d'abus, après une première prolongation (donc après quatre mois), que le ministre est seul habilité à encore prendre une mesure de prolongation. Il est donc, en quelque sorte, obligé de se contrôler lui-même. Aux termes de l'article 74 proposé de la loi sur les étrangers, le ministre doit en outre saisir, dans les cinq jours ouvrables de la prolongation, par requête, la chambre du conseil afin qu'elle se prononce sur la légalité de la prolongation.

La *ratio legis* en vertu de laquelle l'on a prévu la possibilité de prolonger la détention par période de deux mois sans aucune limitation dans le temps, pour autant que les conditions précitées soient respectées, se fonde sur l'opinion selon laquelle les services chargés de mener à bien la procédure d'éloignement feront preuve d'une plus grande vigilance lorsqu'ils prendront les mesures nécessaires. Le ministre espère pouvoir corroborer cette opinion, qui n'est pas infirmée par l'expérience néerlandaise, dans son rapport d'évaluation.

Comme la chambre du conseil dispose d'un pouvoir de contrôle élargi, ces services veilleront strictement à ce qu'aucun étranger ne soit détenu plus longtemps que ne le requiert son éloignement.

Selon un deuxième argument contre la limitation de la durée de la détention à huit mois au maximum, cette limitation, qui, sauf dispositions légales contraires, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998, aura pour conséquence d'élever de fait la durée maximale au rang de norme. Les services responsables auront de plus en plus tendance à garder l'étranger qui doit être éloigné du pays pendant la durée maximale autorisée. Une certaine accoutumance se développera même au sein de l'instance de contrôle, en l'espèce, la chambre du conseil.

L'on a déjà souligné qu'en raison de la méfiance exprimée par la Chambre vis-à-vis de la possibilité de prolonger la détention de manière illimitée, un rapport d'évaluation devra être présenté aux chambres fédérales dès septembre 1997. Ce n'est que plus tard, à savoir le 1^{er} janvier 1998, que la règle relative à la limitation du délai de détention à une durée maximale de huit mois entrera en vigueur, sauf dispositions légales contraires.

Dit betekent dat er, gelet op de inwerkingtreding van de twee wetsontwerpen, in feite sowieso reeds een beperking zal gelden (cf. art. 70 - Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/15).

3. Bespreking

A. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (art. 77 van de Grondwet) (nr. 1-311/1)

Art. 5

Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 71 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 71. — De vreemdeling die het voorwerp is van een maatregel van vrijheidsberoving genomen in toepassing van de artikelen 7, 25, 27, 29, tweede lid, 51/5, § 3, vierde lid, 52bis, vierde lid, 54, 63/5, derde lid, 67 en 74/6 kan tegen die maatregel een beroep instellen door een verzoekschrift neer te leggen bij de raadkamer van de correctionele rechtbank van zijn verblijfplaats in het Rijk of van de plaats waar hij werd aangetroffen.

De vreemdeling wiens vasthouding in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats verlengd wordt overeenkomstig artikel 74/5, § 3, kan tegen die maatregel een beroep instellen door een verzoekschrift neer te leggen bij de Raadkamer van de correctionele rechtbank van de plaats waar hij wordt vastgehouden.

De betrokkene kan het in de voorgaande leden bedoelde beroep om de maand indienen.

Indien de minister overeenkomstig artikel 74 de raadkamer gevat heeft, kan de vreemdeling het in de voorgaande leden bedoelde beroep slechts instellen tegen de beslissing tot verlenging van de termijn van opsluiting of vasthouding vanaf de dertigste dag na de verlenging.»

Een lid wenst de rechtspositie te kennen van de vreemdeling aan wie de toegang tot het grondgebied is geweigerd en die overeenkomstig het vigerende artikel 74/5 van de vreemdelingenwet gedurende ten hoogste twee maanden wordt vastgehouden in een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied.

Krachtens artikel 63/2 van dezelfde wet kan deze vreemdeling tegen de beslissing waarbij zijn asielerzoek onontvankelijk wordt verklaard en hem de toegang tot het Rijk wordt geweigerd, een dringend beroep instellen bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

L'on peut dire, dès lors, en se référant aux dates d'entrée en vigueur des deux lois en projet, qu'il y aura déjà plus ou moins une limitation de fait du délai de détention (cf. art. 70 - doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/15).

3. Discussion

A. Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (art. 77 de la Constitution) (n° 1-311/1)

Art. 5

Cet article est libellé comme suit:

L'article 71 de la même loi, modifié par la loi du 6 mai 1993, est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 71. — L'étranger qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté prise en application des articles 7, 25, 27, 29, alinéa 2, 51/5, § 3, alinéa 4, 52bis, alinéa 4, 54, 63/5, alinéa 3, 67 et 74/6 peut introduire un recours contre cette mesure en déposant requête à la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu de sa résidence dans le Royaume ou du lieu où il a été trouvé.

L'étranger dont le maintien dans un lieu déterminé situé aux frontières est prolongé conformément à l'article 74/5, § 3, peut introduire un recours contre cette mesure, en déposant requête à la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu où il est maintenu.

L'intéressé peut réintroduire le recours visé aux alinéas précédents de mois en mois.

Toutefois, lorsque, conformément à l'article 74, le ministre a saisi la chambre du conseil, l'étranger ne peut introduire le recours visé aux alinéas précédents contre la décision de prolongation du délai de la détention ou du maintien qu'à partir du trentième jour qui suit la prolongation.»

Un commissaire souhaite connaître la situation juridique de l'étranger auquel l'accès au territoire a été refusé et qui, conformément à l'article 74/5 en vigueur de la loi sur les étrangers, est maintenu pendant deux mois au maximum dans un lieu déterminé situé aux frontières.

En vertu de l'article 63/2 de la même loi, cet étranger peut introduire auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides un recours urgent contre la décision par laquelle sa demande d'asile est déclarée irrecevable et qui lui refuse l'accès au Royaume.

In welke mate wordt deze procedure al dan niet gewijzigd?

De minister antwoordt dat er een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de vreemdeling die aan de grens wordt tegengehouden en aan wie de toegang tot het Rijk wordt geweigerd, al dan niet een aanvraag heeft ingediend om als vluchteling te worden erkend (*cf.* bijlage 1).

a) Zij die geen asielaanvraag hebben ingediend, kunnen overeenkomstig het voorgestelde artikel 74/5, § 3, gedurende ten hoogste twee maanden worden vastgehouden in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats.

Tijdens deze periode staat er tegen de beslissing tot vasthouding geen rechtsmiddel open (*cf.* het voorgestelde artikel 71, eerste lid).

De minister of diens gemachtigde mag de duur van de vasthouding echter telkens met een periode van twee maanden verlengen mits inachtneming van de drie in de inleidende uiteenzetting opgesomde voorwaarden.

Tegen deze maatregel kan de vreemdeling wel een beroep instellen door een verzoekschrift in te dienen bij de raadkamer van de correctionele rechtbank van de plaats waar hij wordt vastgehouden (*cf.* het voorgestelde artikel 71, tweede lid).

b) Vreemdelingen die de status van erkend vluchteling wensen te verkrijgen, dienen de beslissing over de ontvankelijkheid van hun aanvraag af te wachten.

— wordt hun verzoek door de Dienst Vreemdelingenzaken ontvankelijk verklaard, dan worden zij tot het grondgebied van het Rijk toegelaten;

— wordt het verzoek onontvankelijk verklaard, dan kan de vreemdeling worden vastgehouden totdat de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen uitspraak heeft gedaan over het beroep tegen die beslissing.

Vanaf de beslissing waarbij de asielaanvraag onontvankelijk wordt verklaard tot de uitspraak in beroep waarbij de aanvraag als ontvankelijk wordt beschouwd, mag de betrokken vreemdeling worden vastgehouden voor een termijn van ten hoogste twee maanden. Pas wanneer de duur van de vasthouding wordt verlengd, kan tegen deze maatregel een beroep worden ingesteld bij de raadkamer.

Het feit dat een vreemdeling de beslissing waardoor hij gedurende twee maanden mag worden vastgehouden, niet voor een rechterlijke instantie kan aanvechten, houdt volgens sommigen een schending in van artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.).

Dans quelle mesure cette procédure est-elle modifiée ou non?

Le ministre répond qu'il faut faire une distinction selon que l'étranger qui est retenu à la frontière et auquel l'accès au Royaume est refusé a introduit ou non une demande de reconnaissance comme réfugié (*cf.* l'annexe 1).

a) Conformément à l'article 74/5, § 3, proposé, ceux qui n'ont pas introduit de demande d'asile peuvent être maintenus pendant deux mois au maximum dans un lieu déterminé situé aux frontières.

Au cours de cette période, la décision de maintien n'est susceptible d'aucun recours (*cf.* l'article 71, premier alinéa, proposé).

Toutefois, le ministre ou son délégué peut chaque fois prolonger de deux mois la durée du maintien, à la condition que les trois conditions énumérées dans l'exposé introductif soient respectées.

L'étranger peut néanmoins introduire un recours contre cette mesure en déposant requête à la chambre du conseil du tribunal correctionnel du lieu où il est maintenu (*cf.* l'article 71, deuxième alinéa, proposé).

b) Les étrangers qui désirent obtenir le statut de réfugié reconnu doivent attendre la décision relative à la recevabilité de leur demande.

— si leur demande est déclarée recevable par l'Office des étrangers, ils sont admis sur le territoire du Royaume;

— si elle est déclarée irrecevable, les étrangers peuvent être maintenus jusqu'à ce que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides se soit prononcé sur le recours formé contre la décision.

Entre la décision qui déclare la demande d'asile irrecevable et la décision en appel par laquelle la demande est considérée comme recevable, l'étranger concerné peut être maintenu aux frontières pendant une période de deux mois au maximum. Ce n'est que si la durée du maintien est prolongée qu'un recours contre cette mesure peut être introduit devant la chambre du conseil.

Selon certains, le fait qu'un étranger ne peut pas contester devant une instance judiciaire la décision autorisant son maintien pendant deux mois constitue une violation de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Tegen dit bezwaar kan in hoofdorde de stelling van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (hierna te noemen de mensenrechtencommissie) worden ingebracht dat artikel 5 E.V.R.M. niet van toepassing is op vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd en die aan de grens worden vastgehouden, omdat deze maatregel geen detentie inhoudt in de zin van artikel 5.

De minister geeft toe dat uit de beslissingen van deze commissie moeilijk af te leiden valt in welke mate artikel 5 op zich al dan niet toepasselijk is in deze materie en, zo ja, of het geschonden is. De commissie heeft tot op heden immers steeds uitspraak gedaan over beroepen die gebaseerd waren op een schending van artikel 3 *juncto* artikel 5 E.V.R.M.

Artikel 3 E.V.R.M. bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.

De beroepen werden dus steeds getoetst op de artikelen 3 en 5 in hun samenhang, waarbij de commissie tot de volgende conclusie is gekomen:

— als de vreemdeling naar zijn land kan terugkeren, is er geen sprake van detentie zodat artikel 5 E.V.R.M. niet van toepassing is;

— als hij niet naar zijn land kan terugkeren omdat hij daar naar alle waarschijnlijkheid een onmenselijke of vernederende behandeling zal ondergaan, dan kan hij niet naar dat land worden gerepatrieerd dan met schending van de artikelen 3 en 5 E.V.R.M. te zamen.

Deze interpretatie ligt in de lijn van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat geoordeeld heeft dat het land dat een vreemdeling uitlevert of uitwijst, verantwoordelijk is voor wat er redelijkerwijze met hem kan gebeuren in het land waarnaar hij wordt uitgewezen of waaraan hij wordt uitgeleverd.

Zo besliste het Hof op 20 maart 1991 in het arrest-Cruz Varas e.a. v. Zweden dat «*de beslissing om een vluchteling uit te wijzen of uit te leveren een probleem vormt vanuit het oogpunt van artikel 3, indien er zwaarwichtige gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene een ernstig risico loopt, na zijn uitwijzing of uitlevering aan foltering of aan een onmenselijke of vernederende behandeling of straf onderworpen te worden*» (E.H.R.M., 20 maart 1991, Cruz Varas e.a. v. Zweden, *Publ. Cour Eur. D.H.*, Série A, nr. 201).

Specifiek met betrekking tot de uitlevering stelde het Hof op 7 juli 1989 in het arrest -Soering v. Groot-Brittannië dat «*het rechtsstelsel van de Verenigde*

À cette objection on peut opposer à titre principal la thèse de la Commission européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée «la Commission»), selon laquelle l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable aux étrangers auxquels l'accès au territoire est refusé et qui sont maintenus aux frontières, parce que cette mesure n'impose pas une détention au sens de l'article 5.

Le ministre admet que l'on peut difficilement déterminer, en se basant sur les décisions de cette commission, dans quelle mesure l'article 5 est applicable ou non en la matière et, lorsqu'il est applicable, s'il y a eu infraction à ses dispositions. En effet, jusqu'à ce jour, la commission s'est toujours prononcée sur des recours fondés sur une violation des articles 3 et 5 combinés de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

La C.E.D.H. dispose en son article 3 que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Les recours ont donc toujours été appréciés à la lumière de l'article 3 lu en relation avec l'article 5. La commission est parvenue aux conclusions suivantes:

— si l'étranger peut retourner dans son pays, il n'est pas question de détention si bien que l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme n'est pas applicable;

— si l'étranger ne peut pas retourner dans son pays, parce qu'il y subira, selon toute vraisemblance, un traitement inhumain ou dégradant, l'on ne peut le rapatrier sans violer les articles 3 et 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

Cette interprétation est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle le pays qui extradé ou expulse un étranger est responsable de ce qui pourrait raisonnablement lui arriver dans le pays vers lequel il est extradé ou expulsé.

C'est ainsi que, dans l'arrêt Cruz Varas et autres contre la Suède, du 20 mars 1991, la Cour a jugé que «*la décision d'un État contractant d'extrader un fugitif peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de l'État en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on le livre à l'État requérant, y courra un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants*» (Cour européenne des droits de l'homme, 20 mars 1991, Cruz Varas et autres contre la Suède, *Publ. Cour Eur. D.H.*, Série A, n° 201).

En ce qui concerne plus particulièrement l'extradition, la Cour a estimé, le 7 juillet 1989, dans l'arrêt Soering contre le Royaume-Uni, que «*le caractère*

*Staten weliswaar aan de vereisten van een democratische rechtsstaat beantwoordt, maar rekening houdend met de zeer lange periode die een ter dood veroordeelde in extreme omstandigheden in de zogeheten dodengang doorbrengt, met de alom aanwezige en groeiende angst voor de terechtstelling, kan een uitlevering aan de Verenigde Staten de betrokkene, afhankelijk van zijn persoonlijke situatie, in het bijzonder zijn leeftijd en geestestoestand op het ogenblik van het misdrijf, blootstellen aan een reëel risico van een behandeling die de grens van artikel 3 overschrijdt» (E.H.R.M., 7 juli 1989, Soering v. Groot-Brittannië, *Publ. Cour Eur. D.H.*, Série A. nr. 161).*

Op grond van dit arrest heeft Groot-Brittannië de uitlevering geweigerd.

Als men subsidiair zou aannemen dat artikel 5 E.V.R.M. in deze materie toch van toepassing zou zijn, dan is het ontbreken van de mogelijkheid om zich tijdens de eerste twee maanden van de vasthouding bij de rechter te voorzien, nog niet met dit artikel in strijd.

Artikel 5.4. E.V.R.M. schrijft weliswaar voor dat een ieder die door arrestatie of gevangenhouding van zijn vrijheid is beroofd, het recht heeft voorziening te vragen bij de rechter opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding (...), maar bepaalt niet precies wat onder deze termijn moet worden verstaan.

De vraag of de vreemdeling in dit verband over een beroepsmogelijkheid op korte termijn beschikt, hangt nauw samen met de beslissing die over de ontvankelijkheid van zijn asielaanvraag wordt genomen (*cf. supra*). Men kan argumenteren dat, wanneer er geen asielaanvraag wordt ingediend of wanneer ze onontvankelijk wordt verklaard, aan de vereiste van de korte termijn is voldaan omdat de betrokken vreemdeling die in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats wordt vastgehouden, na twee maanden tegen de beslissing tot verlenging van deze maatregel in beroep kan gaan bij de raadkamer. Bovendien kan de vreemdeling de beslissing waarbij zijn asielaanvraag door de Dienst Vreemdelingenzaken onontvankelijk wordt verklaard, volgens de regeling van het dringend beroep op korte termijn aanvechten bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

De minister geeft toe dat de discussie over de toepasselijkheid van de artikelen 3 en 5 E.V.R.M. nog niet beslecht is. Hij stelt echter vast dat het Hof van Cassatie en het Duitse Bundesverfassungsgericht met hun interpretatie eerder zijn richting uitgaan, terwijl de Nederlandse Hoge Raad de andere kant opgaat.

*démocratique de l'ordre juridique des États-Unis ne suscite aucun doute (...). Eu égard, cependant, à la très longue période à passer dans le « couloir de la mort » dans des conditions aussi extrêmes, avec l'angoisse omniprésente et croissante de l'exécution de la peine capitale, et à la situation personnelle du requérant, en particulier son âge et son état mental à l'époque de l'infraction, une extradition vers les États-Unis exposerait l'intéressé à un risque réel de traitement dépassant le seuil fixé par l'article 3.» (Cour européenne des droits de l'homme, 7 juillet 1989, Soering contre le Royaume-Uni, *Publ. Cour Eur. D.H.*, Série A, n° 161).*

Le Royaume-Uni a refusé l'extradition en se fondant sur cet arrêt.

Même si l'on admettait subsidiairement que l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme est quand même applicable en la matière, le fait que l'étranger ne puisse introduire un recours devant aucun juge dans les deux premiers mois de sa détention ne constituerait pas une infraction à ses dispositions.

L'article 5.4. de la Convention dispose que toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention (...). Mais il ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par «bref délai».

La réponse à la question de savoir si l'étranger peut former un recours à court terme dépendra étroitement de la décision qui aura été prise à propos de la recevabilité ou non de sa demande d'asile (*cf. supra*). Au cas où l'étranger n'aurait pas introduit de demande d'asile ou au cas où la demande qu'il aurait introduite serait déclarée irrecevable, l'on pourrait arguer que l'obligation de statuer à bref délai a été remplie, étant donné que l'étranger concerné, qui est maintenu dans un lieu déterminé situé aux frontières, pourrait introduire, au bout de deux mois, un recours contre la prolongation de cette mesure de maintien devant la chambre du conseil. En outre, l'étranger peut attaquer, devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides et suivant la procédure du recours urgent à bref délai, la décision en vertu de laquelle l'Office des étrangers a déclaré sa demande d'asile irrecevable.

Le ministre reconnaît que la question de l'applicabilité des articles 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est toujours pas tranchée. Il constate cependant que l'interprétation de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle allemande (*Bundesverfassungsgericht*) va plutôt dans le même sens que la sienne, tandis que le *Hoge Raad* néerlandais va dans l'autre direction.

Hetzelfde lid wenst te weten in welke mate en op welke wijze de vrijheid wordt beperkt van vreemdelingen die aan de grens worden vastgehouden.

De minister verklaart dat dit afhangt van de vraag of zij al dan niet naar een ander land wensen terug te keren.

a) Zijn zij daartoe bereid, dan worden ze opgevangen in het I.N.A.D.S.-centrum (*Inadmissible passengers*) in de transitzone van de nationale luchthaven of in de luchthaven zelf totdat zij met het eerstvolgende vliegtuig kunnen worden teruggestuurd. Indien zij zich hierbij neerleggen en geen aanstalten maken om het land binnen te komen, zal er tegen hen geen vrijheidsberovende maatregel worden genomen.

b) Indien de vreemdelingen niet wensen terug te keren, worden zij vastgehouden in het I.N.A.D.S.-centrum of in het centrum-127 in de transitzone van de nationale luchthaven. Deze maatregel vervalt zodra de betrokkenen wensen terug te keren en dit effectief doen.

De vraag of deze regeling conform de artikelen 3 en 5 E.V.R.M. is, werd door de mensenrechtencommissie onderzocht naar aanleiding van een beroep tegen een maatregel waarbij een vreemdeling gedurende zeven maanden werd vastgehouden.

Zij kwam tot het besluit dat artikel 3 E.V.R.M. bij nader inzien niet van toepassing was zodat er *ipso facto* geen sprake was van een schending.

De volgende spreekster heeft begrip voor de juridische argumenten luidens welke de vasthouding van een vreemdeling in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats krachtens het voorgestelde artikel 74/5, geen vorm van detentie is die kan worden gelijkgesteld met andere vormen van vrijheidsberoving waar tegen wel een beroep openstaat.

Vanuit humanitair en ethisch oogpunt kunnen er echter vraagtekens worden geplaatst bij een procedure waarbij een persoon, *in casu* een vreemdeling, gedurende twee maanden kan worden vastgehouden, zonder dat hij deze maatregel kan aanvechten voor een rechterlijke instantie. Volgens het voorgestelde artikel 71, tweede lid, kan er namelijk enkel een beroep worden ingesteld tegen de beslissing tot verlenging van de vasthouding.

Een ander lid beklemtoont dat in de vreemdelingenwet zoals ze thans geldt, er volgens artikel 71 evenmin een beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing waarbij een vreemdeling krachtens artikel 74/5, § 5, gedurende maximaal twee maanden mag worden vastgehouden in een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied. Na het verstrijken van deze termijn krijgt de betrokkene thans wel van rechtswege de toestemming het Rijk binnen te komen.

Le même membre aimerait savoir dans quelle mesure et de quelle manière on limite la liberté des étrangers maintenus aux frontières.

Le ministre déclare que la réponse varie selon que les intéressés acceptent ou non de retourner dans un autre pays.

a) S'ils y sont disposés, ils sont accueillis au centre I.N.A.D.S. (passagers inadmissibles) dans la zone de transit de l'aéroport national ou dans l'aéroport même, jusqu'à ce que l'on puisse les renvoyer par vol. S'ils se rallient à cette solution et ne tentent pas de pénétrer dans le pays, aucune mesure privative de liberté ne sera prise à leur encontre.

b) S'ils ne souhaitent pas repartir, les étrangers sont maintenus au centre I.N.A.D.S. ou au centre 127, dans la zone de transit de l'aéroport national. Cette mesure prend fin dès que les intéressés expriment le souhait de rentrer et s'y conforment effectivement.

La question de savoir si cette mesure est conforme aux articles 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme a été examinée par la Commission des droits de l'homme à la suite d'un recours introduit contre une mesure de maintien qui avait eu pour effet de priver un étranger de liberté pendant sept mois.

La commission en était arrivée à la conclusion que l'article 3 de la C.E.D.H. n'était pas applicable en l'espèce, et que, par conséquent, il ne pouvait être question d'une violation de celui-ci.

L'intervenante suivante peut comprendre les arguments juridiques d'après lesquels le maintien d'un étranger dans un lieu déterminé situé aux frontières, tel que le prévoit l'article 74/5 proposé, ne constitue pas une forme de détention assimilable aux autres formes de privation de liberté contre lesquelles un recours est ouvert.

Il reste que d'un point de vue humanitaire et éthique, on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une procédure qui permet d'incarcérer pendant deux mois une personne, en l'occurrence un étranger, sans qu'il ne puisse contester cette mesure devant une instance judiciaire. Selon l'article 71, alinéa deux, proposé, seule la décision de prolonger le maintien peut faire l'objet d'un recours.

Un autre membre souligne que l'article 7 de la loi sur les étrangers actuellement en vigueur n'assure pas non plus de recours contre la décision permettant, en vertu de l'article 74/5, § 5, de maintenir un étranger pendant une durée maximale de deux mois dans un lieu déterminé situé aux frontières. À l'expiration de ce délai, l'intéressé reçoit actuellement l'autorisation d'entrer dans le Royaume.

In dit verband mag trouwens worden aangestipt dat het de Commissie voor de Justitie van de Senaat is geweest die het voorstel van de vorige minister van Justitie om een vreemdeling gedurende zes maanden te mogen vasthouden, heeft verworpen en de thans geldende maximumtermijn van twee maanden heeft voorgesteld.

De vorige spreekster repliceert dat het feit dat de bestaande wetgeving op dit punt niet gewijzigd wordt, geen hinderpaal mag vormen om de afwezigheid van een beroepsmogelijkheid voor de vreemdeling die krachtens artikel 74/5 wordt vastgehouden, in vraag te stellen.

De minister heeft begrip voor de ethische bezwaren tegen deze strenge regeling. Nochtans acht hij haar juridisch verantwoord. Hij wijst erop dat er krachtens het internationaal recht geen vrij en onbeperkt recht van toegang is tot het grondgebied van een staat. Dit recht is strikt gereguleerd, bijvoorbeeld door de visumplicht en de asielprocedure.

De in de vreemdelingenwet vervatte keuze om een vreemdeling die gedurende twee maanden in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats wordt vastgehouden, de mogelijkheid te ontzeggen zich hiertegen bij een rechter te voorzien, is ingegeven door opportunitieoverwegingen. België schaart zich hiermee namelijk op dezelfde lijn als zijn buurlanden wier wetgeving zelfs strenger is dan de onze (cf. bijlagen 8, 9 en 10). Het eerste land dat dit front doorbreekt en een recht van beroep invoert, zal hiervan de gevolgen moeten dragen.

De grondregel dat krachtens artikel 3 E.V.R.M. niemand wordt uitgewezen naar een land waar zijn leven in gevaar is, wordt echter scrupuleus nageleefd.

Daarenboven mag men niet uit het oog verliezen dat de vreemdeling wiens asielaanvraag ontvankelijk is verklaard, aan een totaal verschillende procedure wordt onderworpen.

Een volgende spreker stelt vast dat de mogelijkheid om een vreemdeling gedurende twee maanden vast te houden zonder dat hij deze beslissing voor een rechterlijke instantie kan aanvechten, voor velen de steen des aanstoots is geworden in de voorgelegde ontwerpen.

De vraag rijst of dat ook de gangbare praktijk is. Zijn er cijfergegevens voorhanden over de gemiddelde duur van de vasthoudingen? Zijn er aanwijzingen dat de volle periode van twee maanden systematisch wordt benut om de nodige onderzoeken en verificaties te doen met het oog op de repatriëring van vastgehouden vreemdelingen?

De minister antwoordt dat dit afhangt van de nationaliteit van de betrokken vreemdelingen. Voor

L'intervenant rappelle à ce propos que c'est la Commission de la Justice du Sénat qui a rejeté la proposition du ministre de la Justice précédent d'autoriser la détention d'un étranger pendant six mois. C'est elle qui a proposé la durée maximale de deux mois en vigueur actuellement.

La préopinante réplique que le fait que la législation existante n'est pas modifiée sur ce point ne peut faire obstacle à la remise en question de l'absence de possibilité de recours pour l'étranger maintenu en vertu de l'article 74/5.

Le ministre comprend les objections éthiques à l'encontre de cette réglementation stricte. Il la juge néanmoins juridiquement fondée. Il fait observer que le droit international n'établit pas un droit libre et illimité d'accès au territoire d'un État. Ce droit est réglementé strictement, par exemple par l'obligation de visa et la procédure d'asile.

Le choix opéré dans la loi sur les étrangers, qui consiste à refuser à un étranger maintenu pendant deux mois dans un lieu déterminé situé aux frontières la possibilité de se pourvoir en justice contre cette décision, est inspiré par des considérations d'opportunité. En effet, la Belgique s'aligne ainsi sur ses voisins, dont la législation est même plus sévère que la nôtre (cf. les annexes 8, 9 et 10). Le premier pays qui rompra ce front et instaurera un droit de recours devra en supporter les conséquences.

Toutefois, le principe fondamental inspiré de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel nul ne peut être extradé dans un pays où sa vie est en danger, est scrupuleusement respecté.

En outre, il ne faut pas perdre de vue que l'étranger dont la demande d'asile a été déclarée recevable est soumis à une procédure tout à fait différente.

L'intervenant suivant constate que la possibilité de maintenir un étranger pendant deux mois sans qu'il puisse contester cette décision devant une instance judiciaire est devenue, pour beaucoup, la pierre d'achoppement des projets en discussion.

On peut se demander si telle est aussi la pratique courante. Dispose-t-on de données chiffrées relatives à la durée moyenne des maintiens? Y a-t-il des indications qui laissent à penser que l'on utilise systématiquement la période complète de deux mois pour procéder aux enquêtes et vérifications nécessaires en vue du rapatriement des étrangers maintenus?

Le ministre répond que cela dépend de la nationalité des étrangers concernés. Pour les ressortissants de

de onderdanen van bepaalde staten kan de procedure op één dag worden afgewerkt. Voor anderen blijkt de periode van twee maanden steeds te kort te zijn.

India controleert de verzoeken om inlichtingen van de Belgische diensten zo minutieus dat de termijn van twee maanden vrijwel altijd verstreken is en de betrokkene van rechtswege toegang krijgt tot het Belgisch grondgebied. Marokko hanteert een gelijkaardige tactiek waarbij de Belgische diensten net vóór het verstrijken van de termijn wordt meegedeeld dat de betrokken vreemdeling geen Marokkaan is, maar een Algerijn. Aangezien de Belgische diensten diens identiteit niet meer kunnen natrekken, zal ook hij het land mogen binnenkomen. Bovendien wordt er, gelet op de politieke constellatie aldaar, niemand nog naar Algerije teruggestuurd, behoudens misdadigers van gemeen recht. Dat heeft ertoe geleid dat alle vreemdelingen uit de Maghreb-landen beweren Algerijn te zijn, met alle moeilijkheden vandiën om hun identiteit vast te stellen (*cf.* bijlage 6).

Sinds september 1995 wordt er in het vooruitzicht van de thans voorgestelde hervorming wel aan een regeling gewerkt waardoor de procedure voor de onderdanen van bepaalde staten op maximaal twee dagen haar beslag kan krijgen (bijvoorbeeld voor Polen, Roemenen en Zairezen). De achterliggende idee was dat de diensten vanaf de tweede dag reeds met een beroep bij de raadkamer zouden kunnen worden geconfronteerd en derhalve het risico lopen door deze instantie te worden teruggewezen. Dit besef is er de oorzaak van dat de diensten ernaar streven de procedure zo snel mogelijk af te handelen en de vreemdelingen niet langer vasthouden dan strikt noodzakelijk is.

Het resultaat hiervan is dat thans één uitwijzingsdossier op drie wordt afgehandeld zonder dat een vasthouding van meer dan één dag in een transitcentrum of politiekantoor noodzakelijk is. Van de vreemdelingen die worden vastgehouden, worden er op dit ogenblik 60 pct. uitgewezen.

De redenen waarom een onderzoek faalt, hebben enerzijds te maken met de tijdsfactor, anderzijds met de manifeste onwil van sommige landen om de gevraagde inlichtingen te verstrekken of met de corruptie van hun diensten of ambassades. Het is trouwens opvallend dat de weigering van bepaalde staten om onze diensten bepaalde inlichtingen te verstrekken, niet geldt ten opzichte van enkele van onze buurlanden.

Een lid wenst te weten of de mogelijkheid voor een vreemdeling die aan de grens wordt tegengehouden, om terug te vertrekken, voortvloeit uit de wet dan wel de bestaande praktijk is. Mag de illegale vreemdeling die bijvoorbeeld over geen geldig paspoort beschikt, maar bereid is te vertrekken, worden vastgehouden?

De minister antwoordt dat deze aangelegenheid wordt geregeld door het Verdrag van Chicago van

certain États, la procédure peut être terminée en un jour. Pour d'autres, la période de deux mois s'avère toujours trop courte.

L'Inde contrôle les demandes de renseignements émanant des services belges avec une telle minutie que le délai de deux mois est quasiment toujours écoulé et que l'intéressé se voit accorder de plein droit l'accès au territoire belge. Le Maroc recourt à une tactique identique, qui consiste à faire savoir aux services belges juste avant l'expiration du délai que l'étranger en question n'est pas marocain, mais algérien. Comme les services belges ne pourront plus vérifier l'identité de ce dernier, il pourra, lui aussi, pénétrer dans le Royaume. En outre, étant donné la constellation politique qui caractérise ce pays, plus personne ne peut être renvoyé en Algérie, sauf les criminels de droit commun, ce qui a pour conséquence que tous les étrangers des pays du Maghreb prétendent être algériens, avec toutes les difficultés que cela comporte pour établir leur identité (*cf.* l'annexe 6).

Depuis septembre 1995, toutefois, on œuvre, dans la perspective de la réforme proposée actuellement, à une réglementation en vertu de laquelle la procédure peut se réaliser en l'espace de deux jours au maximum pour les ressortissants de certains États (par exemple les Polonais, les Roumains et les Zairois). L'idée sous-jacente était que les services pourraient, dès le deuxième jour, être confrontés à un recours auprès de la chambre du conseil et, dès lors, courir le risque de voir cette instance leur donner tort. Ce sentiment pousse les services à tenter de terminer la procédure le plus rapidement possible et à ne pas maintenir les étrangers plus longtemps que le strict nécessaire.

Il s'ensuit qu'actuellement, un dossier d'expulsion sur trois est traité sans qu'il soit nécessaire de maintenir l'intéressé plus d'une journée dans un centre de transit ou un commissariat de police. À l'heure actuelle, 60 p.c. des étrangers maintenus sont expulsés.

Les raisons qui font qu'une enquête échoue sont liées, d'une part, au facteur temps et, d'autre part, à la mauvaise volonté manifeste mise par certains pays à fournir les informations demandées ou à la corruption de leurs services ou de leurs ambassades. Il est à noter d'ailleurs que si certains États ne veulent pas communiquer des informations à nos services, ils n'opposent pas le même refus à certains de nos voisins.

Un commissaire aimerait savoir si la possibilité de repartir qu'a l'étranger retenu à la frontière découle de la loi ou relève de la pratique courante. Peut-on, par exemple, maintenir un étranger se trouvant en séjour illégal qui ne possède pas de passeport valable, mais est disposé à partir?

Le ministre répond que cette question est réglée par la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 rela-

7 december 1944 betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart (cf. bijlage 7), de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en de nog niet in werking getreden Overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990 betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat bij één van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (cf. memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/1, blz. 2-4 en 11).

Het spreekt vanzelf dat bij de toepassing van deze internationaalrechtelijke bepalingen moeilijkheden kunnen rijzen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om minderjarigen of vreemdelingen die niet zonder gevaar voor hun leven naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. In dat laatste geval kunnen zij om asiel verzoeken.

Een volgende spreker is het met de minister eens dat er over de vreemdeling die in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats wordt vastgehouden, niet onmiddellijk een definitieve beslissing kan worden genomen.

Nochtans kan er niet worden voorbijgegaan aan de beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 10 januari 1995 in de zaak *Amuur v. Frankrijk*, waarover het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich kortelings zal moeten uitspreken (cf. bijlage 11).

Deze beslissing handelt over vreemdelingen die in de transitzone van een Franse luchthaven werden vastgehouden.

Om uit te maken of er sprake is van een beperking van de vrijheid van een vreemdeling in de zin van artikel 5 E.V.R.M., aldus de mensenrechtencommissie, « *il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités de l'exécution de la mesure considérée* ».

Op grond hiervan onderzocht de commissie of de vrijheidsbeperking in het voorliggende geval van die aard was dat er sprake was van een vrijheidsberoving in de zin van artikel 5.1, f), E.V.R.M. zodat de juridische waarborgen gesteld in artikel 5.4., in acht moeten worden genomen.

Zij stelde dat « *la Convention étant un instrument garantissant des droits concrets et effectifs, il y a lieu d'examiner s'il existait pour les requérants une possibilité réelle de se soustraire à la mesure de maintien en*

tive à l'aviation civile internationale (cf. l'annexe 7), par la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 et par la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes. Cette dernière convention n'est pas encore entrée en vigueur (cf. l'exposé des motifs, Doc. Chambre, 1995-1996, n° 364/1, pp. 2-4 et 11).

Il va de soi que l'application de ces dispositions du droit international peut poser des difficultés, par exemple lorsqu'il s'agit de mineurs d'âge ou d'étrangers ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine sans risquer leur vie. Dans ce dernier cas, ils peuvent demander le droit d'asile.

Un autre intervenant partage le point de vue du ministre suivant lequel il n'est pas possible de prendre immédiatement une décision définitive à l'égard d'un étranger maintenu dans un lieu déterminé situé aux frontières.

On ne peut toutefois ignorer l'avis rendu le 10 janvier 1995 par la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Amuur contre la France*, sur laquelle la Cour européenne des droits de l'homme devra se prononcer prochainement (cf. l'annexe 11).

Cet avis a trait à des étrangers qui ont été maintenus dans la zone internationale d'un aéroport français.

D'après la Commission des droits de l'homme, pour déterminer si un étranger se trouve privé de sa liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, « *il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités de l'exécution de la mesure considérée* ».

Partant de ce principe, la Commission a examiné si, en l'espèce, la limitation de liberté était telle que l'on pouvait parler d'une privation de liberté au sens de l'article 5.1, f), de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ce qui entraîne l'obligation de respecter les garanties définies à l'article 5.4. de cette convention.

La Commission a déclaré que « *la Convention étant un instrument garantissant des droits concrets et effectifs, il y a lieu d'examiner s'il existait pour les requérants une possibilité réelle de se soustraire à la*

zone internationale et de se rendre dans un pays qui ne serait ni leur pays d'origine, ni un pays susceptible de les livrer aux autorités qu'ils fuyaient ».

Dit betekent dat de vreemdeling over een concreet alternatief moet beschikken. De mogelijkheid om het land weer te verlaten, mag derhalve niet theoretisch zijn; zij moet reëel zijn. Dat is het geval wanneer de vreemdeling geen asiel aanvraagt. Doet hij dat wel, dan beschikt hij niet langer over de mogelijkheid naar zijn land terug te keren, tenzij de asielaanvraag onontvankelijk wordt verklaard en het beroep hiertegen door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen wordt verworpen.

De minister stipt aan dat in het geval van de familie Amuur de Franse overheid de asielaanvraag van de betrokkenen heeft geweigerd omdat zij zich niet op het Frans grondgebied bevonden, maar in de transitzone. Deze uitzondering geldt niet in België.

De vorige spreker is de mening toegedaan dat de vreemdeling die in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats wordt vastgehouden en het Rijk niet mag binnenkomen, het voorwerp uitmaakt van een maatregel van vrijheidsberoving zoals bedoeld in artikel 5.1. E.V.R.M., wanneer hij niet de reële mogelijkheid heeft om naar een ander land te vertrekken. De Nederlandse Hoge Raad en de Franse *Conseil constitutionnel* hebben zich reeds in die zin uitgesproken.

Vanuit dat perspectief is het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen de maatregel waarbij men gedurende twee maanden mag worden vastgehouden, te lang. Hij verwijst naar een recente artikelsgewijze commentaar op het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens, waarin op grond van de rechtspraak van het E.H.R.M. wordt gesteld dat een termijn van 31 dagen niet beantwoordt aan het criterium van de « korte termijn » vervat in artikel 5.4. E.V.R.M. (cf. *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, sous la direction de Pettiti, L.-E., Decaux, E. et Imbert, P.-H., Economica, 1995, blz. 233*) (cf. bijlage 12).

De minister repliceert dat deze conclusie uitsluitend de gerechtelijke detentie betreft en niet de vasthouding in het kader van de vreemdelingenwet. De objectieve mogelijkheid om naar een ander land te gaan, is immers gekoppeld aan de vraag of er een asielverzoek is ingediend of niet. Wordt het verzoek onontvankelijk en manifest ongegrond verklaard, dan is die mogelijkheid effectief voorhanden. Wordt ze wel gegrond verklaard, dan beschikt de betrokkene over een veel kortere termijn om beroep in te stellen.

Spreker blijft op het standpunt dat, zolang het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geen andere beslissing over de draagwijdte van artikel 5

mesure de maintien en zone internationale et de se rendre dans un pays qui ne serait ni leur pays d'origine, ni un pays susceptible de les livrer aux autorités qu'ils fuyaient ».

Cela signifie que l'étranger doit disposer d'une solution de rechange concrète. La possibilité de quitter à nouveau le pays ne peut dès lors être théorique; elle doit être réelle. Elle l'est lorsque l'étranger n'introduit pas une demande d'asile. Par contre, s'il demande l'asile, il ne dispose plus de la possibilité de retourner dans son pays, à moins que la demande d'asile soit déclarée irrecevable et que le recours contre cette décision soit rejeté par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides.

Le ministre souligne que, dans le cas de la famille Amuur, les autorités françaises ont rejeté la demande d'asile des intéressés parce que ceux-ci ne se trouvaient pas sur le territoire français, mais bien dans la zone de transit. Cette exception ne vaut pas en Belgique.

Le préopinant estime que l'étranger maintenu dans un lieu déterminé situé aux frontières et qui ne peut entrer dans le Royaume fait l'objet d'une mesure privative de liberté visée à l'article 5.1. de la C.E.D.H. s'il ne dispose pas de la possibilité réelle de se rendre dans un autre pays. Le *Hoge Raad* néerlandais et le Conseil constitutionnel français se sont déjà prononcés dans ce sens.

Dans cette optique, la période de deux mois pendant laquelle un étranger peut être maintenu sans pouvoir introduire de recours devant une instance judiciaire contre ce maintien est trop longue. L'intervenant renvoie à un commentaire récent, article par article, de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel dit, sur la base de la jurisprudence de la C.E.D.H., qu'un délai de 31 jours ne correspond pas au critère du « délai bref » qui figure à l'article 5.4. de la C.E.D.H. (cf. *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, sous la direction de Pettiti, L.-E., Decaux, E. et Imbert, P.-H., Economica, 1995, p. 233*) (cf. l'annexe 12).

Le ministre répond que cette conclusion ne vaut que pour la détention judiciaire, et non pour le maintien dans le cadre de la loi sur les étrangers. La possibilité objective de se rendre dans un autre pays dépend en effet de l'introduction ou non d'une demande d'asile. Si la demande est déclarée irrecevable et manifestement non fondée, cette possibilité existe effectivement. Si la demande est déclarée fondée, l'intéressé dispose d'un délai bien plus court pour introduire un recours.

L'intervenant maintient son point de vue selon lequel, tant que la Cour européenne des droits de l'homme ne prend pas une autre décision concernant

E.V.R.M. neemt, dit artikel niet van toepassing is op de procedure van de vasthouding zoals bepaald in artikel 74/5 van de vreemdelingenwet.

Hij voelt zich daarbij gesterkt door de interpretatie van het Hof van Cassatie en het Duitse *Bundesverfassungsgericht*, die ingaat tegen die van de Nederlandse Hoge Raad en de Franse *Conseil constitutionnel*.

Indien het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zou oordelen dat artikel 5 E.V.R.M. in dezen toch van toepassing is, moet men ermee rekening houden dat de termijn van twee maanden gedifferentieerd is naargelang de Dienst Vreemdelingenzaken en de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, in hoger beroep, al dan niet een beslissing over de ontvankelijkheid van de asielaanvraag hebben genomen. Ingeval het verzoek onontvankelijk wordt verklaard, vormt dit een objectief element dat bij de beoordeling van de redelijke termijn in aanmerking moet worden genomen.

Een volgende spreker is van oordeel dat een vreemdeling die met een geldig paspoort aan de grens wordt tegengehouden en zijn identiteit niet betwist, niet langer dan enkele dagen mag worden vastgehouden indien hij bereid is terug te keren naar zijn land van herkomst. De minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dient er derhalve op toe te zien dat de betrokken vreemdeling zo snel mogelijk vertrekt, eventueel door hem te repatriëren.

Het is derhalve ontoelaatbaar dat een vreemdeling gedurende acht maanden zou worden vastgehouden indien de procedure van verwijdering sneller kan worden afgehandeld.

Een tweede geval doet zich voor wanneer de vreemdeling niet naar zijn land van herkomst wenst terug te keren, ook al loopt hij daar geen enkel gevaar. Ook in dat geval mag de betrokkene niet langer worden vastgehouden dan nodig is om hem effectief uit te wijzen.

Een derde hypothese betreft de vreemdeling die zijn identiteit niet onthult of niet kan staven met geldige documenten en niet naar het vermoede land van herkomst kan worden teruggestuurd omdat dit land hem niet aanvaardt of de gevraagde inlichtingen niet wenst te geven.

De minister merkt op dat, zodra blijkt dat een effectieve verwijdering van een vreemdeling niet meer binnen een redelijke termijn mogelijk is, hij volgens het voorgestelde artikel 74/5 niet langer mag worden vastgehouden.

Met betrekking tot de laatste hypothese vestigt hij er de aandacht op dat in de huidige stand van de wetgeving zowel de vreemdeling als het land van herkomst er allebei baat bij hebben om niet met de

la portée de l'article 5 de la C.E.D.H., cet article ne s'applique pas à la procédure du maintien visée à l'article 74/5 de la loi sur les étrangers.

Il se sent conforté dans son opinion par l'interprétation de la Cour de cassation et du *Bundesverfassungsgericht* allemand, laquelle est contraire à celle du *Hoge Raad* néerlandais et du *Conseil constitutionnel* français.

Si la Cour européenne des droits de l'homme devait juger que l'article 5 de la C.E.D.H. s'applique malgré tout en l'espèce, il faudrait tenir compte du fait que le délai de deux mois diffère selon que l'Office des étrangers et le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ont pris ou non une décision en appel sur la recevabilité de la demande d'asile. Si la demande est déclaré irrecevable, cette décision constitue un élément objectif qui doit être pris en compte lors de l'appréciation du délai raisonnable.

L'intervenant suivant estime qu'un étranger qui est retenu aux frontières, alors qu'il est en possession d'un passeport valable et qu'il ne conteste pas son identité, ne peut pas y être maintenu plus que quelques jours s'il est disposé à retourner dans son pays. Le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, doit veiller à ce que l'étranger en question s'en aille aussi rapidement que possible, éventuellement en le rapatriant.

Il est, dès lors, inadmissible que l'on maintienne un étranger pendant huit mois s'il est possible de mener à bien plus rapidement la procédure d'éloignement.

Le deuxième cas envisageable est celui de l'étranger qui ne souhaite pas retourner dans son pays, même s'il n'y court aucun danger. Cet étranger ne peut pas non plus être maintenu plus longtemps que ne le requiert son éloignement effectif.

Le troisième cas envisageable est celui de l'étranger qui ne révèle pas son identité ou qui ne peut pas la prouver à l'aide de documents valables, et que l'on ne peut pas renvoyer dans son pays soit parce que celui-ci refuse de l'accueillir, soit parce qu'il refuse de fournir les informations demandées.

Le ministre souligne que l'on ne peut plus maintenir un étranger dans un lieu déterminé, en application de l'article 74/5, lorsqu'il s'avère que son éloignement effectif n'est plus possible dans un délai raisonnable.

À propos de ce dernier cas, le ministre souligne qu'en l'état actuel de la législation, l'étranger comme le pays d'origine ont intérêt à ne pas collaborer avec les autorités belges. En effet, à l'expiration du délai de

Belgische overheden mee te werken. De vreemdeling krijgt immers na het verstrijken van de termijn van twee maanden krachtens het vigerende artikel 74/5, § 5, van rechtswege toegang tot het Belgisch grondgebied, terwijl de Staat van herkomst hem niet met open armen staat op te wachten.

Deze wetenschap heeft ertoe geleid dat de ambassades van bepaalde staten hun toevlucht hebben genomen tot allerlei vertragsmanoeuvres die erop gericht zijn de duur van het onderzoek van de Belgische overheden tot twee maanden te rekken.

Hierboven werd reeds het voorbeeld van India aangehaald (cf. blz. 13). Marokko van zijn kant deelt stelselmatig mee dat de personen waarover inlichtingen zijn gevraagd, niet de Marokkaanse, maar de Algerijnse nationaliteit hebben. Deze informatie wordt daarenboven zo laat meegedeeld dat de tijd ontbreekt om een nader onderzoek in te stellen. Bovendien worden er, behoudens misdadigers van gemeen recht, om politieke redenen geen vreemdelingen meer naar Algerije uitgewezen. Eén en ander toont duidelijk aan dat de Belgische diensten met situaties worden geconfronteerd die alle verbeelding tarten.

Door de verlenging van de termijn van twee maanden onder welbepaalde voorwaarden mogelijk te maken, wordt de collusie tussen de vreemdeling en zijn land van herkomst doorbroken en kan de druk op de ambassades om mee te werken, worden opgevoerd.

Eenmaal de vreemdeling in vrijheid is gesteld, zal hij volgens de nieuwe regeling niet opnieuw kunnen worden vastgehouden, tenzij er zich een nieuw feit voordoet (bijvoorbeeld wanneer toch nog een visum wordt afgeleverd). Hij kan dan echter onmiddellijk een beroep instellen om reden dat zijn effectieve verwijdering niet meer mogelijk is binnen een redelijke termijn.

Om te vermijden dat er een koehandel wordt gedreven met de vreemdelingen die worden vastgehouden, verdedigt de minister de opvatting dat de termijn van vasthouding onder welbepaalde voorwaarden moet kunnen worden verlengd.

Het bezwaar dat de verlenging van de vasthouding tot een automatisme zou verworden, wordt ondergaan door een striktere rechterlijke controle.

Persoonlijk is de minister wel de mening toegedaan dat de beperking van de maximumduur van de vasthouding tot acht maanden, er na verloop van tijd toe zal leiden dat deze termijn de norm wordt. Hij betoont zich derhalve voorstander van tweemaandelijke verlengingen zonder beperking omdat dit de diensten ertoe zal aanzetten bij elke verlenging na te gaan of er nog steeds een effectieve verwijdering mogelijk is binnen een redelijke termijn. Zij hebben immers geen zekerheid over wat de rechter in een

deux mois visé à l'article 74/5, § 5, l'intéressé qui ne serait pas accueilli à bras ouverts dans son pays reçoit l'autorisation d'entrer dans le Royaume.

Sachant cela, les ambassades de certains États ont usé de toutes sortes de manœuvres dilatoires pour faire trainer pendant deux mois l'enquête menée par les autorités belges.

L'on a déjà cité ci-dessus le cas de l'Inde (cf. p. 13). Pour sa part, le Maroc fait systématiquement savoir que les personnes qui font l'objet d'une demande d'information ne sont pas de nationalité marocaine mais de nationalité algérienne. Qui plus est, les informations demandées sont fournies avec tellement de retard qu'il n'est plus possible de poursuivre l'enquête dans les délais prévus. En outre, l'on a cessé, pour des raisons politiques, d'extrader des gens vers l'Algérie, sauf si les intéressés sont des criminels de droit commun. Tout cela prouve que les services belges sont confrontés à des situations qui dépassent l'entendement.

En prévoyant la possibilité de proroger les délais de deux mois lorsque certaines conditions précises sont remplies, l'on fait échec à la collusion entre l'étranger et son pays d'origine, et l'on peut exercer davantage de pressions sur les ambassades pour qu'elles se montrent plus coopérantes.

Selon les nouvelles dispositions, un étranger qui aura déjà été remis en liberté ne pourra plus être maintenu dans un lieu déterminé, à moins qu'un fait nouveau se produise (p. ex. on lui délivre finalement quand même un visa). L'étranger peut néanmoins introduire immédiatement un recours en arguant qu'il n'est plus possible de l'éloigner effectivement dans un délai raisonnable.

Le ministre estime que, pour prévenir des marchandages avec des étrangers que l'on maintient dans un lieu déterminé situé à la frontière, il faut prévoir la possibilité de proroger la durée de leur maintien sous certaines conditions.

Le risque de voir la prolongation devenir automatique est compensé par le renforcement du contrôle judiciaire.

Personnellement, le ministre est d'avis que si l'on fixe la durée maximale de la détention à 8 mois, après quelque temps, ce délai deviendra la norme. C'est pourquoi il est partisan de prolongations par période de deux mois, sans limitation, car cela incitera les services à examiner, avant chaque prolongation, s'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable. Ils n'auront en effet aucune certitude quant au délai que le juge admettra comme raisonnable dans un cas

concreet geval als een redelijke termijn aanvaardt. Door de minister ertoe te verplichten zijn beslissing tot een tweede verlenging aan de raadkamer voor te leggen, dus na vier maanden vasthouding, en door de maximumduur op acht maanden te bepalen, bestaat het risico dat veel magistraten het begrip redelijke termijn ruim zullen interpreteren.

Een lid zegt dat hij ervan overtuigd is dat de minister gelijk heeft wanneer hij staande houdt dat er in een aantal gevallen een feitelijke verstandhouding bestaat tussen de vreemdeling en zijn ambassade.

Maar wanneer dat niet het geval is en de ambassade niet samenwerkt met de Belgische autoriteiten, wat gebeurt er dan?

Bestaat dan niet het gevaar dat de vreemdeling daarvoor mag opdraaien en dat hij buitensporig lang wordt vastgehouden?

De minister antwoordt dat indien de ambassade elke samenwerking weigert, het voor de Belgische autoriteiten zeer moeilijk zal zijn om binnen een redelijke termijn te handelen.

Hoe langer die toestand duurt, hoe meer problemen de administratie zal hebben om te bewijzen dat er nog een mogelijkheid bestaat om de vreemdeling daadwerkelijk te verwijderen binnen een redelijke termijn.

De vorige spreekster merkt op dat de minister zijn argumentering baseert op de huidige werkwijze van zijn eigen administratie, wat haar niet overtuigend lijkt.

De minister antwoordt dat zodra bekend is dat men 60 pct. van de vreemdelingen die hier illegaal verblijven kan verwijderen en dat dat voor de overblijvende 40 pct. niet mogelijk is, het toch vanzelf spreekt dat zal worden gepoogd de vastgestelde termijn van twee maanden volledig op te gebruiken.

De vorige spreekster zou eveneens willen weten op basis van welke criteria sommige personen naar een gesloten centrum worden gestuurd.

Meermaals werd een parallel getrokken tussen die toestand en de voorlopige hechtenis. Pijnlijk wordt het vooral wanneer het gaat om gezinnen, jonge kinderen, enz.

De minister antwoordt dat soortgelijke toestanden maar zeer zelden meer voorkomen.

Bovendien staat iedere oplossing aan kritiek bloot. Houdt men alleen de vader van het gezin vast, dan verwijt men de administratie dat de familie wordt gescheiden. Houdt men de hele familie vast, dan komen er net zo goed negatieve reacties.

De administratie stuurt een persoon alleen naar een gesloten centrum wanneer zij ervan overtuigd is dat zonder zo'n maatregel de betrokkene het grondgebied nooit zal verlaten.

concret. Si le ministre est tenu de soumettre à la chambre du conseil sa décision de deuxième prolongation, c'est-à-dire après 4 mois de détention, et si la durée de la détention est limitée à 8 mois maximum, de nombreux magistrats risquent d'interpréter la notion de délai raisonnable dans un sens large.

Un membre se déclare convaincu que le ministre a raison lorsqu'il soutient que, dans un certain nombre de cas, il existe une alliance objective entre l'étranger et son ambassade.

Mais quand tel n'est pas le cas, et que l'ambassade ne collabore pas avec les autorités belges, que se passe-t-il?

L'étranger ne risque-t-il pas de faire les frais de cette situation, et de faire l'objet d'une détention d'une durée excessive?

Le ministre répond que, si l'ambassade se refuse absolument à coopérer, il sera très difficile aux autorités belges d'agir dans un délai raisonnable.

Plus la situation se prolonge, plus l'administration aura du mal à prouver qu'il subsiste encore une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

L'intervenante précédente observe que le ministre fonde son argumentation sur les réactions actuelles de sa propre administration, ce qui ne lui paraît guère convaincant.

Le ministre réplique qu'à partir du moment où l'on sait que l'on peut éloigner 60 p.c. des étrangers en situation illégale, et que les 40 p.c. restants ne peuvent l'être, il est évident que l'on cherchera à épuiser le délai de deux mois qui est fixé.

L'intervenante précédente aimerait également connaître les critères sur la base desquels certaines personnes sont dirigées vers un centre fermé.

À plusieurs reprises, un parallèle a été fait entre cette situation et celle de la détention préventive. La question devient particulièrement douloureuse lorsqu'il s'agit de familles, de jeunes enfants, etc.

Le ministre répond que de telles situations ne se présentent plus que très rarement.

De plus, aucune solution n'échappe à la critique. Si l'on ne détient que le père de famille, on reproche à l'administration de disloquer la famille. Si l'on s'en prend à l'ensemble de celle-ci, cela suscite tout autant de réactions négatives.

L'administration n'envoie une personne dans un centre fermé que lorsqu'elle a la conviction qu'à défaut d'une telle mesure, l'intéressé ne quitterait jamais le territoire.

Het gaat om asielzoekers van wie men weet dat de aanvraag bijna zeker zal worden afgewezen.

Voorkomen moet worden dat overvloedig van deze procedure gebruik wordt gemaakt.

Wanneer iemand bericht krijgt dat de commissaris-generaal besloten heeft zijn verzoek af te wijzen, dan wordt over het algemeen een bevel afgegeven om het grondgebied te verlaten. Het bericht van die beslissing gaat vergezeld van schriftelijke aanwijzingen betreffende de mogelijkheid om vrijwillig terug te keren naar het land van oorsprong via de I.O.M., die de repatriëringskosten voor zijn rekening neemt.

Wanneer dan nadien moet worden vastgesteld dat het bevel van de Belgische autoriteit niet werd opgevolgd, dan is dat element doorslaggevend om iemand naar een gesloten centrum te sturen.

Behoudens uitzonderingen en onder voorbehoud van de gevallen waar men bijna zeker is dat de asiel-aanvraag ongefundeerd is, wordt niemand vastgehouden in een gesloten centrum tenzij hij voordien zou hebben geweigerd gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten.

Ook is het voorgekomen dat men iemand vrijlaat die de bedoeling te kennen gaf om vrijwillig het grondgebied te verlaten.

Dit systeem levert echter in slechts 10 pct. van de gevallen resultaten op. De 40 pct. van de I.O.M. worden niet gehaald.

Een lid vraagt wat er gebeurt wanneer een vreemdeling die te goeder trouw wordt geacht, geen identiteitsdocumenten meer heeft en het land waarvan hij onderdaan zegt te zijn, weigert om de noodzakelijke documenten te verstrekken.

De minister antwoordt dat de administratie alles in het werk moet stellen om de identiteit van de vreemdeling te weten te komen. Indien zij die niet kan vaststellen, zal de betrokkene na een zekere tijd moeten worden vrijgelaten.

Dat hangt dus niet alleen af van de houding van deze laatste, maar ook en vooral van de houding van het betreffende land.

Er zijn echter weinig gevallen waar een persoon zijn identiteit bekendmaakt en de administratie van de ambassade nul op het rekwist krijgt.

Een pressiemiddel dat reeds in overweging werd genomen maar nog niet toegepast, zou zijn systematisch visa te weigeren aan onderdanen van landen die zo handelen.

Spreker herinnert eraan dat de termijn van 2 maanden waarover de minister het had, in 1993 is ingevoerd. Het lid veronderstelt dat nog niemand in Straatsburg in beroep is gegaan tegen deze termijn, en de minister bevestigt dit.

Il s'agit de demandeurs d'asile dont on sait que la demande est presque certainement vouée à l'échec.

L'on cherche à éviter que cette procédure ne connaisse une inflation.

Par ailleurs, lorsqu'une personne se voit signifier une décision du commissaire général rejetant sa demande, un ordre de quitter le territoire est généralement délivré. Cette décision est accompagnée d'indications écrites relatives à la possibilité de retour volontaire dans le pays d'origine via l'O.I.M., qui prend en charge les frais de rapatriement.

Lorsque l'on doit constater ultérieurement que l'injonction de l'autorité belge n'a pas été suivie, cet élément est déterminant pour l'envoi dans un centre fermé.

Sauf exceptions, et sous réserve des cas où l'on est pratiquement sûr que la demande d'asile n'est pas justifiée, personne n'est détenu dans un centre fermé sans avoir au préalable refusé d'exécuter l'ordre de quitter le territoire.

Il est aussi arrivé que l'on libère quelqu'un qui manifestait l'intention de quitter volontairement le territoire.

Cependant, le pourcentage de réussite de ce système ne dépasse pas les 10 p.c. Il n'atteint pas les 40 p.c. en ce qui concerne l'O.I.M.

Un membre demande ce qui se passe lorsqu'un étranger présumé de bonne foi n'a plus de documents d'identité, et que le pays dont il prétend être sujet refuse de délivrer les documents nécessaires.

Le ministre répond que l'administration doit tout mettre en œuvre pour rechercher l'identité de l'étranger. Si elle ne peut l'établir, il faudra, après un certain temps, libérer l'intéressé.

Cela ne dépend donc pas uniquement de l'attitude de ce dernier, mais aussi, notamment, de l'attitude du pays en question.

Cependant, rares sont les cas où une personne décline son identité et où l'ambassade oppose à l'administration une fin de non-recevoir pure et simple.

Un moyen de pression qui a déjà été envisagé, mais non encore appliqué, serait de refuser systématiquement tout visa aux ressortissants du pays qui agirait de la sorte.

Un intervenant rappelle que le délai de 2 mois évoqué par le ministre a été introduit en 1993. Le membre suppose qu'aucun recours n'a été introduit à Strasbourg contre ce délai, ce que le ministre confirme.

Spreker voegt eraan toe dat bekend was dat het na afloop van deze termijn mogelijk was het land vrij binnen te komen.

Anderzijds, terwijl de eerste termijn van 2 maanden loopt, loopt ook de asielaanvraag en dus de ontvankelijkheidsprocedure (en, in voorkomend geval, het beroep tegen de beslissing van de dienst vreemdelingenzaken bij de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen).

Men mag veronderstellen dat geen beroep zal worden aangetekend tijdens deze periode, want een dergelijk beroep zou kunnen worden uitgelegd als een impliciete erkenning van de onontvankelijkheid van de asielaanvraag.

Het probleem rijst dus zodra een beslissing van niet-ontvankelijkheid is genomen.

Pas vanaf dat ogenblik heeft de betrokkene er belang bij de periode van vasthouding te betwisten. Volgens de minister is voorzien in rechterlijke controle telkens wanneer de termijn van 2 maanden wordt verlengd.

De rechterlijke controle is niet gebaseerd op algemene richtlijnen, maar gebeurt per geval, onder verwijzing naar het begrip redelijke termijn en het begrip bekwame spoed van de administratie. Artikel 58 van het optioneel bicameraal ontwerp, dat de voorwaarden vaststelt, legt dus aan de administratie een inspanningsverplichting en een resultaatsverplichting op.

Zodra de administratie ervan overtuigd raakt of tot de vaststelling komt dat het onmogelijk is om de verwijderingsmaatregel uit te voeren (omdat het betrokken land weigert mee te werken, dan wel wegens het gevaar dat de betrokkene er bij terugkeer zou lopen, in combinatie met het feit dat het niet mogelijk is hem naar een andere Staat te verwijzen, of nog wegens de onmogelijkheid om zijn identiteit na te gaan), moet de vastgehouden persoon overeenkomstig de beginselen van het E.V.R.M. worden vrijgelaten.

Er moet worden op gewezen dat daarover velerlei interpretaties de ronde doen.

Een spreker vraagt of de tekst zo moet worden uitgelegd dat wanneer iemand is aangehouden aan de grens en er geen enkel middel bestaat om hem terug te sturen naar zijn land van oorsprong of naar een ander land, de Belgische autoriteiten verplicht zijn hem tot het Belgisch grondgebied toe te laten.

Volgens de minister betekent de tekst in dat geval dat men de betrokkene niet meer van zijn vrijheid kan beroven. De toestemming om het grondgebied binnen te komen is zuiver technisch. Ze gaat gepaard met de verplichting om het grondgebied te verlaten.

Op de vraag van een vorige spreker verduidelijkt de minister dat zijn antwoord gebaseerd is op de dubbele

L'orateur ajoute que l'on savait qu'au terme de ce délai, on pourrait entrer librement dans le pays.

D'autre part, pendant que court le premier délai de 2 mois, la demande d'asile, et donc la procédure de recevabilité (et, le cas échéant, le recours contre la décision de l'office des étrangers auprès du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides), court également.

On peut supposer qu'aucun recours ne sera introduit durant cette période, car un tel recours pourrait être interprété comme une reconnaissance implicite de l'irrecevabilité de la demande d'asile.

Le problème se pose donc dès le moment où une décision de non-recevabilité est prise.

Ce n'est qu'à partir de ce moment que l'intéressé a un intérêt à contester la période de détention. Selon le ministre, chaque fois que le délai de 2 mois est prolongé, un contrôle juridictionnel est prévu.

Ce contrôle juridictionnel ne se base pas sur des directives générales, mais s'exerce au cas par cas, par référence à la notion de délai raisonnable, jointe à celle d'efforts diligents de l'administration. L'article 58 du projet bicaméral optionnel, qui fixe ces conditions, impose donc à l'administration une obligation de moyen, et une obligation de résultat.

À partir du moment où l'administration estime ou constate qu'il est impossible d'exécuter la mesure d'éloignement (que ce soit à cause de l'absence de collaboration du pays concerné, ou en raison du danger que l'intéressé courrait en y retournant, joint à l'impossibilité de le renvoyer vers un autre État, ou encore à cause de l'impossibilité de contrôler son identité), il faut, conformément aux principes de la C.E.D.H., libérer la personne détenue.

Il importe de souligner que toutes sortes d'interprétations circulent à ce sujet.

Un intervenant demande si le texte doit être interprété en ce sens que, lorsqu'une personne a été arrêtée à la frontière, et qu'il n'existe aucun moyen de la renvoyer vers son pays d'origine, ou vers un autre pays, les autorités belges sont contraintes de la laisser entrer sur le territoire belge.

Selon le ministre, le texte signifie que, dans cette hypothèse, l'on ne peut plus priver l'intéressé de sa liberté. L'autorisation d'entrer sur le territoire est purement technique. Elle s'accompagne de l'obligation de quitter celui-ci.

À propos de la question du précédent intervenant, le ministre précise que sa réponse se base sur la double

voorwaarde van het inachtnemen van een redelijke termijn en de noodzaak alles in het werk te stellen om de vreemdeling daadwerkelijk te verwijderen binnen die termijn (artikel 58 van het optioneel bicameraal ontwerp).

Veronderstellen wij dat de vastgehouden persoon een ongeluk overkomt op een ogenblik dat reeds duidelijk was gebleken dat zijn verwijdering niet mogelijk zou zijn.

In een dergelijk geval draagt de minister een gemeenrechtelijke burgerlijke aansprakelijkheid.

De instructies aan de administratie moeten dus een einde maken aan de opsluiting zodra is komen vast te staan dat het onmogelijk is de vreemdeling te verwijderen.

Wanneer het gaat om een persoon die België is binnengekomen door politiek asiel aan te vragen, dan geschiedt de controle daarop ten minste elke maand, maar op elk tijdstip kan er om worden verzocht.

Wanneer de betrokkene het grondgebied is binnengekomen zonder identiteitsbewijzen en er nog niet is beslist over de ontvankelijkheid van zijn verzoek, dan geschiedt de eerste controle na twee maanden.

Het ontwerp legt dus meer criteria vast en legt meer spoed op aan de administratie dan de bestaande wet.

Een rapporteur gaat in op de controle die de raadkamer uitoefent op de inspannings- en de resultaatverbintenis van de administratie. Mag men ervan uitgaan dat de administratie een fout begaat indien zij geen van beide verbintenissen nakomt?

Hij refereert, bij wijze van vergelijking, aan de wetgeving betreffende de voorlopige hechtenis. De onderzoeksgerechten die over de handhaving van de voorlopige hechtenis oordelen, kunnen beslissen dat de voorlopige hechtenis niet langer gewettigd is indien sedert een bepaalde tijd geen daden van onderzoek meer werden verricht.

De minister verklaart dat een maatregel van vrijheidsberoving niet kan worden gehandhaafd indien hetzij de inspanningsverbintenis, hetzij de resultaatverbintenis niet wordt nageleefd.

Wanneer een onderzoeksgerecht beslist dat de betrokkene in vrijheid moet worden gesteld, betekent dit evenwel nog niet dat het gedrag van de administratie «foutief» is. Zulks zou immers meteen een uitspraak over de overheidsaansprakelijkheid inhouden.

Anderzijds is de controlebevoegdheid van de raadkamer beperkt tot de inspannings- en de resultaatverbintenis van de overheid. De raadkamer kan zich niet uitspreken over de opportuniteit van de vrijheidsberovende maatregel.

condition du respect d'un délai raisonnable, et de la nécessité de tout mettre en œuvre pour éloigner effectivement l'étranger dans ce délai (article 58 du projet bicaméral optionnel).

Supposons qu'un accident survienne à la personne détenue, à un moment où il était déjà évident que son éloignement ne serait pas possible.

Dans un tel cas, le ministre encourt une responsabilité civile de droit commun.

Les instructions à l'administration doivent donc être de mettre fin à la détention dès l'instant où l'impossibilité de l'éloignement est établie.

Quant au contrôle sur ce point, lorsqu'il s'agit d'une personne qui est entrée en Belgique en demandant l'asile politique, il s'exerce chaque mois au moins, mais peut être demandé à tout instant.

Lorsque l'intéressé est entré sur le territoire sans pièces d'identité et qu'il n'a pas encore été statué sur la recevabilité de sa demande, le premier contrôle s'exerce après 2 mois.

Le projet fixe donc plus de critères et impose plus de diligence à l'administration que la loi actuelle.

Un rapporteur évoque la question du contrôle que la chambre du conseil exerce sur l'obligation de moyen et l'obligation de résultat qui incombent à l'administration. Peut-on considérer que l'administration commet une faute si elle ne remplit aucune de ces deux obligations?

L'intervenant se réfère à titre de comparaison à la loi sur la détention préventive. Si aucun acte d'instruction n'a plus été posé pendant un certain temps, les juridictions d'instruction statuant sur le maintien de la détention préventive peuvent décider que celle-ci ne se justifie plus.

Le ministre déclare qu'une mesure privative de liberté ne peut être maintenue dès lors qu'il n'est pas satisfait, soit à l'obligation de moyen, soit à l'obligation de résultat.

Le fait qu'une juridiction d'instruction décide de remettre l'intéressé en liberté ne signifie pas pour autant qu'il y ait eu faute dans le chef de l'administration. Une telle corrélation impliquerait en effet un jugement sur la responsabilité d'une autorité.

D'autre part, le pouvoir de contrôle de la chambre du conseil se limite à l'obligation de moyens et à l'obligation de résultat incombant à l'autorité. La chambre du conseil ne peut se prononcer sur l'opportunité de la mesure privative de liberté.

Volgens een lid staat de Nederlandse wet toe dat de rechtbanken toezicht houden op de legaliteit en de opportuniteit van de vrijheidsberovende maatregel. Kan ook de Belgische wet niet voorschrijven dat het onderzoeksgerecht, bij de beoordeling van de verlenging van de vrijheidsberovende maatregel, alle belangen in redelijkheid moet afwegen?

De minister verzet zich met klem tegen de toekenning van een opportuniteitstoezicht aan de rechterlijke macht. Dit vormt immers een inbreuk op de scheiding der machten: de rechter is niet belast met het vreemdelingenbeleid, waaruit volgt dat hij ook niet mag oordelen over de opportuniteit van het gevoerde beleid. Eenieder die beleidsverantwoordelijkheid draagt, is verantwoording verschuldigd aan het Parlement. Vermits het Parlement een rechter niet ter verantwoording kan roepen, mag de rechter zich niet inlaten met opportuniteitskwesties.

Trouwens, indien de rechterlijke macht mag oordelen over de opportuniteit van het beleid, dan mag die appreciatiebevoegdheid niet beperkt blijven tot het vreemdelingenbeleid. De logica vereist dat de rechter zich dan ook over de gepastheid van ministeriële beslissingen in andere beleidsdomeinen kan uitspreken, zeker indien die beslissingen de fysieke of psychische integriteit van de persoon betreffen.

De vorige spreekster benadrukt dat vrijheidsberoving een zware sanctie is voor een persoon die illegaal het Rijk poogt binnen te komen of er illegaal verblijft. De disproportie tussen het vergrijp en sanctie verantwoordt een opportuniteitscontrole door de rechterlijke macht.

De minister betwist dit en vergelijkt de ontworpen regeling met de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling van een veroordeelde. Dat is eveneens een discretionaire beslissing, ditmaal van de minister van Justitie, die aan ieder rechterlijk toezicht ontsnapt.

Een lid merkt op dat de raadkamer de vrijheidsberovende maatregel hoe dan ook kan toetsen aan een aantal wettelijke criteria. Bij iedere nieuwe beslissing tot verlenging zal die toetsing strenger worden.

Een ander lid wenst meer bijzonderheden te vernemen over de rechtssituatie van de personen die aan de grens geweigerd worden en in het INADS-centrum worden ondergebracht, evenals van de personen die in een gesloten centrum worden opgevangen.

De minister wijst erop dat het twee zeer verscheiden situaties betreft. Het verblijf in het INADS-centrum is steeds van korte duur; deze personen worden zo snel mogelijk teruggebracht naar hun land van herkomst.

Selon un commissaire, la loi néerlandaise permet aux tribunaux de contrôler la légalité et l'opportunité d'une mesure privative de liberté. La loi belge ne pourrait-elle disposer elle aussi que la juridiction d'instruction appelée à se prononcer sur la prolongation de la mesure privative de liberté, doit faire, dans des limites raisonnables, la balance entre tous les intérêts?

Le ministre s'oppose résolument à l'idée d'octroyer un contrôle d'opportunité au pouvoir judiciaire. Ce serait contraire à la séparation des pouvoirs: n'étant pas chargé de la politique des étrangers, le juge ne peut donc pas non plus apprécier l'opportunité de la politique suivie. Quiconque est investi d'une responsabilité politique doit rendre des comptes au Parlement. Et comme le Parlement ne peut en réclamer à un juge, celui-ci ne peut pas se prononcer sur des questions d'opportunité.

Par ailleurs, si le pouvoir judiciaire est autorisé à apprécier l'opportunité de la politique, cette compétence d'appréciation ne peut pas se limiter à la politique des étrangers. La logique veut que, dans ce cas, le juge puisse également se prononcer sur l'opportunité de décisions ministérielles dans d'autres domaines de la politique, *a fortiori* si ces décisions portent sur l'intégrité physique ou psychique de la personne.

L'intervenante précédente souligne que la privation de liberté est une sanction lourde pour une personne qui tente de s'introduire illégalement dans le Royaume ou qui s'y trouve en situation de séjour illégal. La disproportion existant entre la faute et la sanction justifie l'instauration d'un contrôle d'opportunité par le pouvoir judiciaire.

Le ministre conteste cette thèse et compare la réglementation en projet avec la décision de libérer un condamné sous conditions. Il s'agit, là aussi, d'une décision discrétionnaire, prise dans ce cas par le ministre de la Justice, et qui échappe à tout contrôle judiciaire.

Un commissaire fait remarquer que la chambre du conseil peut de toute façon confronter la mesure privative de liberté à un certain nombre de critères légaux. À chaque nouvelle décision de prolongation, cette vérification sera plus sévère.

Un autre commissaire aimerait obtenir des précisions sur le statut juridique des personnes refoulées à la frontière qui sont hébergées dans le centre I.N.A.D.S., ainsi que sur celui des personnes hébergées dans un centre fermé.

Le ministre répond que les deux situations sont très différentes. Les séjours en centre I.N.A.D.S. sont toujours de courte durée; les personnes concernées sont renvoyées le plus rapidement possible dans leurs pays d'origine.

Wie wordt vastgehouden in een gesloten centrum, wordt geïnformeerd over zijn rechten en verplichtingen. Daartoe ontvangen de bewoners bij aankomst een brochure, die in diverse talen beschikbaar is. Een een ander is vastgelegd in de interne reglementen van de gesloten centra.

Een lid stelt voor dat de evaluatie van de regeling inzake de beperking van de maximumduur van de vrijheidsberoving tot acht maanden tevens aangeeft hoeveel personen zich gemiddeld in de diverse centra bevinden, welke nationaliteit zij bezitten en hoelang het duurt vooraleer zij effectief worden verwijderd.

De minister sluit zich aan bij dit voorstel. Hoe de concrete opvolging van de toepassing van de wet wordt georganiseerd, moet in de Commissie voor de Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden worden uitgestippeld.

Het belang van dergelijke gegevens ligt overigens niet alleen in het toezicht op de overheid, meent een lid. Zij kunnen tevens een leidraad opleveren voor onze betrekkingen met sommige staten, met name met diegenen die niet of slechts zelden geneigd zijn doorlaatbewijzen tijdig af te geven.

De minister verwijst naar de lijst van landen die momenteel weinig coöperatief zijn wat het afgeven van een doorlaatbewijs betreft (Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, 364/1, blz. 21).

Een lid werpt op dat de landen van deze lijst veelal zelf een grote immigratiestroom moeten verwerken. Zij ziet niet goed in hoe België deze landen ertoe kan bewegen enkele uitwijkelingen sneller terug op te nemen.

Een lid repliceert dat ook die landen zich niet mogen onttrekken aan de internationaalrechtelijke verplichting een doorlaatbewijs te verstrekken zodra de voorwaarden daartoe vervuld zijn.

Het vorige lid stelt vast dat de personen die in het kader van deze wet worden beroofd van hun vrijheid, minder rechten genieten dan de personen die zich in voorlopige hechtenis bevinden.

Een lid herinnert eraan dat de wetgever reeds in 1980, bij de totstandkoming van de vreemdelingenwet, opteerde voor een differentiatie tussen de voorlopige hechtenis en de vrijheidsbenaming van de vreemdelingen die illegaal in het Rijk verblijven of er pogen binnen te komen.

Dat de wet de illegale vreemdelingen een statuut *sui generis* oplegt, is zowel naar recht als in feite verantwoord. Zij hebben immers niet het recht om op het Belgische grondgebied te verblijven en moeten zo snel mogelijk naar hun land van herkomst worden

Quant aux personnes détenues dans un centre fermé, on les informe de leurs droits et de leurs obligations. Une brochure, disponible en plusieurs langues, leur est remise dès leur arrivée. Tout cela est prévu dans les réglementations d'ordre intérieur des centres fermés.

Un membre propose que l'on signale également, dans l'évaluation de la règle relative à la réduction à huit mois de la durée maximale de la privation de liberté, combien de personnes en moyenne se trouvent dans les différents centres, quelle est leur nationalité et combien de temps il faut pour qu'elles soient effectivement éloignées.

Le ministre se rallie à cette proposition. Il appartient à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives d'organiser le suivi concret de l'application de la loi.

Un membre estime par ailleurs que les données de ce genre sont importantes non seulement en ce qui concerne le contrôle sur les pouvoirs publics, mais également parce qu'elles peuvent constituer un fil conducteur pour ce qui est de nos relations avec certains États, notamment ceux qui sont peu ou rarement disposés à délivrer des laissez-passer en temps voulu.

Le ministre renvoie à la liste des pays qui, actuellement, ne collaborent guère à la délivrance d'un laissez-passer (Exposé des motifs, doc. Chambre, 364/1, p. 21).

Une membre rétorque que les pays qui figurent dans cette liste doivent eux-mêmes souvent faire face à un flux important d'immigrés. Elle ne voit pas très bien comment la Belgique pourrait pousser ces pays à reprendre plus rapidement quelques émigrés.

Un membre répond que ces pays ne peuvent pas non plus se soustraire à l'obligation de droit international de délivrer un laissez-passer dès que les conditions pour ce faire ont été remplies.

La préopinante constate que les personnes qui sont privées de leur liberté dans le cadre de la future loi ont moins de droits que les personnes qui se trouvent en détention préventive.

Un membre rappelle que, déjà en 1980, lors de l'élaboration de la loi sur les étrangers, le législateur avait opté pour une différenciation entre la détention préventive et la privation de liberté dont sont frappés les étrangers qui résident illégalement dans le Royaume ou tentent d'y entrer.

Il est fondé, tant en droit qu'en fait, que la loi impose un statut *sui generis* aux étrangers clandestins. Ceux-ci n'ont en effet pas le droit de résider sur le territoire belge et doivent être ramenés aussi vite que possible dans leur pays d'origine. En outre, leur statut

teruggebracht. Bovendien is hun rechtspositie veel gunstiger dan die van gedetineerden in een gevangenis, bijvoorbeeld wat communicatie en bezoeksregeling betreft.

Een ander lid voegt hieraan toe dat de persoon die zich in voorlopige hechtenis bevindt, slechts verdacht wordt van een misdrijf. De illegale vreemdeling heeft daarentegen reeds met zekerheid een overtreding begaan.

Een senator acht het aangewezen in het voorgestelde artikel 71 van de vreemdelingenwet uitdrukkelijk te bepalen dat het verzoekschrift bij de raadkamer door de betrokken vreemdeling zelf of door zijn advocaat kan worden ondertekend. Een stroming in de rechtspraak grijpt ter zake immers terug naar de oude wet betreffende de voorlopige hechtenis die voorschreef dat de verdachte zelf het verzoekschrift moest ondertekenen. In het kader van de vreemdelingenwet is dat een veeleer onzinnige eis, gelet op het feit dat de vreemdeling de taal van het verzoekschrift doorgaans niet kent. Bovendien besliste het Hof van Cassatie, op een ogenblik waarop de vorige wet betreffende de voorlopige hechtenis nog van kracht was, dat de ondertekening door een advocaat kon gebeuren. Toch houden meerdere raadkamers vast aan de eis van een ondertekening door de vreemdeling zelf. Een uitdrukkelijke bepaling in de wet kan voorgoed komaf maken met die interpretatie en verduidelijken dat het verzoekschrift ook door de advocaat kan worden ondertekend.

De minister licht toe dat de ontworpen regeling geïnspireerd is door de huidige wet betreffende de voorlopige hechtenis. Het huidige artikel 72, vierde lid, van de vreemdelingenwet schrijft duidelijk voor dat er wordt gehandeld overeenkomstig de wettelijke bepalingen op de voorlopige hechtenis, behoudens enkele in dat lid opgesomde uitzonderingen. Vermits de neerlegging van het verzoekschrift niet tot die uitzonderingen behoort, geldt ter zake de wet betreffende de voorlopige hechtenis. Naar het oordeel van de minister volstaat het dat het verzoekschrift wordt neergelegd door een advocaat. Het is niet vereist dat het verzoekschrift door de vreemdeling ondertekend is.

De minister van Justitie merkt op dat volgens de wet betreffende de voorlopige hechtenis de verdachte een hoger beroep kan instellen bij de kamer van inbeschuldigingstelling tegen de beschikkingen van de raadkamer. Die wet spreekt dan evenwel niet over een verzoekschrift dat wordt neergelegd bij de raadkamer.

Een lid vraagt waarom de raadkamer zich niet van rechtswege moet uitspreken over elke vrijheidsbenemende maatregel en elke beslissing tot verlenging daarvan. Daarnaast wenst hij te weten waarom ook de minister, zijn gemachtigde of zijn advocaat, door

juridique est bien plus favorable que celui des détenus en prison, par exemple sur le plan des communications et des visites.

Un autre membre ajoute que la personne qui se trouve en détention préventive est seulement soupçonnée d'avoir commis une infraction. Par contre, l'on est sûr que l'étranger en séjour illégal en a déjà commis une.

Un sénateur estime qu'il est indiqué de prévoir expressément à l'article 71 proposé de la loi sur les étrangers que l'étranger concerné lui-même ou son avocat peuvent signer la requête déposée à la chambre du conseil. En la matière en effet, un courant de la jurisprudence va dans le sens de l'ancienne loi relative à la détention préventive, laquelle prescrivait que l'inculpé devait signer lui-même la requête. Cette exigence est plutôt absurde dans le cadre de la loi sur les étrangers, puisqu'en général l'étranger ne connaît pas la langue dans laquelle est établie la requête. La Cour de cassation a en outre décidé, lorsque l'ancienne loi relative à la détention préventive était encore en vigueur, que l'avocat pouvait signer la requête. Pourtant, plusieurs chambres du conseil continuent à exiger que la signature soit apposée par l'étranger même. L'on peut en finir pour de bon avec cette interprétation en insérant dans la loi une disposition formelle précisant que la requête peut également être signée par l'avocat.

Le ministre explique que la réglementation projetée s'inspire de la loi actuelle relative à la détention préventive. L'article 72, quatrième alinéa, actuel de la loi sur les étrangers prescrit clairement qu'il est procédé conformément aux dispositions légales relatives à la détention préventive, sauf en ce qui concerne quelques exceptions énumérées à cet alinéa. Puisque le dépôt de la requête ne figure pas parmi ces exceptions, la loi relative à la détention préventive s'applique en la matière. Le ministre est d'avis qu'il suffit qu'une requête soit déposée par un avocat. Elle ne doit pas nécessairement être signée par l'étranger.

Le ministre de la Justice remarque qu'aux termes de la loi relative à la détention préventive, l'inculpé peut introduire un recours devant la chambre des mises en accusation contre les décisions de la chambre du conseil. Ladite loi ne parle cependant pas d'une requête déposée devant la chambre du conseil.

Un commissaire demande pourquoi la chambre du conseil ne doit pas se prononcer de plein droit sur toute mesure privative de liberté et toute décision de prolongation de cette mesure. Il désire savoir par ailleurs pour quelle raison la chambre du conseil doit

de raadkamer moet worden gehoord. In het kader van de voorlopige hechtenis hoort de raadkamer alleen de verdachte en het openbaar ministerie.

De minister antwoordt dat het dossier tijdens de detentie van een illegale vreemdeling berust bij de administratie terwijl het bij een voorlopige hechtenis in handen van het gerecht is. Voor iedere beslissing tot verlenging van de opsluiting of vasthouding van een vreemdeling moet de minister nagaan of de wettelijke voorwaarden voor die beslissing vervuld zijn. Hij is vertrouwd met het dossier en bevindt zich bijgevolg in een betere uitgangspositie om zijn beslissing voor de raadkamer toe te lichten dan het openbaar ministerie. Wellicht komt dit de kwaliteit van de rechtspleging voor de raadkamer ten goede en bovendien vermijdt men dat het openbaar ministerie het werk van de minister nog eens overdoet.

Diezelfde bekommernis verzet zich ertegen de raadkamer van rechtswege te laten oordelen over elke vrijheidsbenemende maatregel en elke beslissing tot verlenging. Dan dreigt de toetsing door de raadkamer immers tot een routineklus te verworden.

Een lid voegt daaraan toe dat een vreemdeling geen belang heeft bij een invrijheidstelling wanneer het ontvankelijkheidsonderzoek van zijn asielaanvraag nog niet is afgerond.

Een ander lid kan de redenering van de minister onderschrijven, doch vraagt zich af waarom de minister, zijn gemachtigde of zijn advocaat pas moet worden gehoord na de beslissing tot een tweede verlenging. Indien de vrijheidsberoving reeds in een vroegere fase door de vreemdeling wordt betwist, wordt het aan het openbaar ministerie overgelaten het dossier en de beslissing te doorgronden, zonder toelichting van de minister.

De minister argumenteert dat de toetsing van de beslissingen aan de wettelijke voorwaarden strenger wordt naarmate de vrijheidsberoving langer duurt. Het is heel wat moeilijker om na een detentie van bijvoorbeeld zes maanden aan te tonen dat de effectieve verwijdering binnen een redelijke termijn nog mogelijk is dan na de allereerste beslissing tot opsluiting of aanhouding.

Het lid is van oordeel dat ook de eerste vrijheidsberovende maatregelen grondig moeten worden verantwoord.

Een lid vindt de formulering van het laatste lid van het ontworpen artikel 71 onduidelijk. Luidens deze bepaling kan de vreemdeling, in de hypothese van artikel 74, het beroep bij de raadkamer slechts instellen vanaf de dertigste dag na de verlenging. Op welke dag gaat de termijn van dertig dagen in: op de dag van de

entendre également le ministre, son délégué ou son avocat. Dans le cadre des mesures de détention préventive, la chambre du conseil entend uniquement l'inculpé et le ministère public.

Le ministre répond que, pendant la détention d'un étranger en séjour illégal, le dossier de celui-ci est entre les mains de l'administration, alors qu'en cas de détention préventive, c'est la justice qui le détient. Avant toute décision de prolongation de la détention d'un étranger ou de son maintien dans un lieu déterminé, le ministre doit vérifier si les conditions légales qui justifient cette décision sont remplies. Comme il est familiarisé avec le dossier, il est mieux placé que le ministère public pour expliquer sa décision devant la chambre du conseil. Cela permettra sans doute d'améliorer la qualité de la procédure devant la chambre du conseil et d'éviter que le ministère public ne refasse le travail du ministre.

C'est la même préoccupation qui justifie le refus de permettre à la chambre du conseil de se prononcer de plein droit sur toute mesure privative de liberté et toute décision de prolongation quelle qu'elles soient. En effet, le contrôle de la chambre du conseil risquerait de dégénérer en une besogne de routine.

Un membre ajoute qu'un étranger n'a aucun intérêt à être remis en liberté tant que l'on n'a pas fini d'examiner si sa demande d'asile est recevable ou non.

Un autre membre dit pouvoir souscrire au raisonnement du ministre, mais il se demande pourquoi le ministre en question, son délégué ou son avocat ne doivent être entendus qu'après la deuxième prolongation. Si l'étranger a déjà contesté la privation de liberté dans une phase précédente, le ministère public doit examiner le dossier et la décision, en détail, indépendamment des explications du ministre.

Le ministre fait valoir que le contrôle de la conformité des décisions aux conditions légales devient plus strict à mesure que la privation de liberté se prolonge. Il est beaucoup plus difficile de démontrer que l'éloignement effectif est encore possible dans un délai raisonnable après une détention de six mois, par exemple, qu'après la toute première décision de mise en détention ou d'arrestation.

L'intervenant considère que les premières mesures privatives de liberté doivent, elles aussi, être justifiées en détail.

Un commissaire estime que la rédaction du dernier alinéa de l'article 71 en projet est confuse. Selon cette disposition, l'étranger ne peut, dans l'hypothèse prévue à l'article 74, introduire le recours devant la chambre du conseil qu'à partir du trentième jour qui suit la prolongation. À quelle date le délai de trente

beslissing tot verlenging, op de eerste dag van de verlenging of op de eerste dag na het verstrijken van de verlenging met twee maanden?

De minister antwoordt dat de termijn een aanvang neemt op de eerste dag van de verlenging.

Een spreker wijst erop dat dit artikel het geval regelt waarin een vreemdeling van zijn vrijheid kan worden beroofd en beroep kan instellen bij de raadkamer van de correctionele rechtbank.

De eerste vraag die deze bepaling doet rijzen, is te weten welke criteria de raadkamer hanteert om de wettigheid van een dergelijke beslissing te beoordelen.

Behoudens vergissing verwijst artikel 5 naar artikel 58 (het vroegere artikel 61) van het optioneel bicameraal ontwerp waarover de commissie eveneens advies moet uitbrengen.

Volgens dat laatste artikel mag de vreemdeling niet langer dan twee maanden vastgehouden worden in een welbepaalde, aan de grens gelegen plaats.

De minister kan deze termijn telkens met een periode van twee maanden verlengen «wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is».

Dient men wel degelijk het voornoemde artikel 58 als materiële rechtsregel op artikel 5 toe te passen om de wettigheid te toetsen?

In bevestigend geval verwijst spreker naar het advies van de Raad van State (blz. 91 en 92, eerste alinea):

«7. Aldus zijn niet alleen de «organisatie» maar ook de «bevoegdheid» van de hoven en rechtbanken integraal bicamerale aangelegenheden.»

Waarom wordt artikel 58 dan niet beschouwd als een volledig bicamerale aangelegenheid onder verwijzing naar artikel 77, 9^o, van de Grondwet?

Het is immers zo dat de verwijzing naar de organisatie van de hoven en de rechtbanken niet alleen beoordeeld moet worden op het formeel aspect van de bepalingen maar ook op hun inhoud.

De minister antwoordt dat die zienswijze thans in alle adviezen van de Raad van State terug te vinden is en tot omvangrijke discussies leidt.

Indien men zich achter het standpunt van de vorige spreker schaart, zouden alle ontwerpen als volledig bicameraal beschouwd moeten worden.

jours commence-t-il à courir? Est-ce à partir du jour où la décision de prolongation est prise? Est-ce à partir du premier jour de prolongation ou à partir du premier jour suivant l'expiration de la prolongation de deux mois?

Le ministre répond que le délai prend cours le premier jour de la prolongation.

Un intervenant souligne que l'article vise l'hypothèse où l'étranger peut être privé de sa liberté, et peut introduire un recours devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel.

La première question que soulève l'article est celle des critères qu'applique la chambre du conseil pour juger de la légalité d'une telle décision.

L'article 5 renvoie, sauf erreur, à l'article 58 (ancien article 61) du projet bicaméral optionnel dont la commission est également saisie pour avis.

Selon ce dernier article, la durée de la détention en un lieu déterminé situé aux frontières ne peut dépasser deux mois.

Le ministre peut prolonger ce délai par périodes de deux mois, «lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable».

La règle juridique matérielle que l'on doit appliquer à l'article 5 pour le contrôle de la légalité est-elle bien l'article 58 précité?

Si tel est le cas, l'intervenant renvoie à l'avis émis par le Conseil d'État (pp. 91 et 92, alinéa 1^{er}), où l'on peut lire notamment:

«7. Ainsi, c'est non seulement «l'organisation», mais aussi la compétence des cours et tribunaux qui sont des matières intégralement bicamérales.»

Pourquoi, dès lors, l'article 58 n'est-il pas considéré comme une matière bicamérale pure et simple, par référence à l'article 77, 9^o, de la Constitution?

En effet, la référence à l'organisation des cours et tribunaux ne s'apprécie pas seulement en fonction de l'aspect formel des dispositions, mais aussi à raison de leur contenu.

Le ministre réplique que la considération émise par le Conseil d'État se retrouve actuellement dans tous ses avis, et suscite d'importantes discussions.

Si l'on suivait l'interprétation du précédent intervenant, tous les projets de loi devraient être considérés comme bicaméraux purs et simples.

Het zou immers voldoende zijn in een monocameraal ontwerp een bepaling op te nemen die tot betwisting voor de rechter kan leiden om er een bicameraal ontwerp van te maken.

De vorige spreker is het met die conclusie niet eens.

Spreker wil er alleen op wijzen dat wanneer men de wettigheid toetst van de vrijheidsberoving van vreemdelingen, het niet zo maar om een detailkwestie gaat.

De minister merkt op dat dat reeds jaren gebeurt.

Als men een dergelijke redenering doortrekt, zou de huurwet ook een bicamerale aangelegenheid zijn omdat die bepaalt dat de rechter bij opzegging rekening moet houden met de menselijke kant van de zaak.

De vorige spreker antwoordt dat wanneer men een ontwerp dat de samenstelling van de raadkamer bepaalt, als volledig bicameraal bestempelt, en een tekst die bepaalt onder welke voorwaarden en op welke wijze dat rechtcollege optreedt, als optioneel bicameraal, men hoofdzaak met bijzaak verwacht want uiteindelijk wordt een rechtbank alleen in het leven geroepen om een materiële rechtsregel toe te passen.

In dit geval is artikel 5 van het volledig bicameraal ontwerp onlosmakelijk verbonden met artikel 58 van het optioneel bicameraal ontwerp, dat bijgevolg ook als volledig bicameraal beschouwd had moeten worden.

Opgemerkt wordt dat dit probleem niet tijdig aan de Overlegcommissie is voorgelegd en dat de uiterste datum daarvoor thans verstreken is.

Een andere spreker herinnert eraan dat de Raad van State ervan uitgaat dat alles wat onlosmakelijk verband houdt met de rechterlijke organisatie, als bicameraal beschouwd dient te worden.

De Overlegcommissie zelf is het er mee eens dat wanneer de omschrijving van — bij hypothese niet-bicamerale — bevoegdheden gevolgen heeft voor de rechterlijke organisatie (bijvoorbeeld bij overdracht van bevoegdheden van een rechtcollege naar een ander), die zaak als bicameraal te beschouwen is.

Een ander lid wijst erop dat het Hof van Straatsburg bevoegd is om na te trekken of een wet niet is opgesteld volgens een niet-conforme procedure. Zodoende houdt het Hof ook toezicht op de kwaliteit van de rechtsregel.

Wat staat er te gebeuren wanneer, na het verstrijken van de termijn om de zaak bij de Overlegcommissie aanhangig te maken, iedereen het erover eens is dat een bepaalde rechtsregel die als een optioneel bicamerale aangelegenheid werd behandeld, in feite een volledig bicamerale aangelegenheid is?

En effet, il suffirait d'introduire dans un projet monocaméral une disposition susceptible de donner lieu à contestation devant un tribunal pour en faire un projet bicaméral.

Le précédent intervenant conteste cette conclusion.

Il entend seulement souligner que, lorsqu'on organise le contrôle légal sur la privation de liberté des étrangers, il ne s'agit pas d'un point de détail.

Le ministre fait observer que ce contrôle existe déjà depuis de nombreuses années.

À suivre un tel raisonnement, la législation en matière de baux à loyer serait une matière bicamérale, parce qu'elle comporte une disposition précisant qu'en cas de congé, le juge doit tenir compte des aspects humains de la cause.

Le précédent intervenant réplique que qualifier de bicaméral pur et simple un projet décrivant la composition de la chambre du conseil, et considérer comme bicaméral optionnel un texte décrivant les conditions et modalités de l'intervention de cette juridiction, c'est confondre l'essentiel et l'accessoire, car un tribunal n'existe en définitive que pour appliquer une règle matérielle.

En l'occurrence, l'article 5 du projet purement bicaméral est indissociable de l'article 58 du projet bicaméral optionnel, lequel aurait dû, par conséquent, être lui aussi qualifié de matière bicamérale pure et simple.

Il est fait observer que ce problème n'a pas été soumis en temps opportun à la Commission de concertation, et que le délai pour ce faire est aujourd'hui dépassé.

Un intervenant rappelle qu'il a été admis par le Conseil d'État que tout ce qui touche de façon indissociable à l'organisation judiciaire doit être considéré comme bicaméral.

La Commission de concertation elle-même a accepté que, lorsque la définition de compétences, par hypothèse non bicamérales, a une incidence sur l'organisation judiciaire (par exemple, en cas de transfert de compétences d'une juridiction à une autre), elle doit être considérée comme bicamérale.

Un autre membre souligne que la Cour de Strasbourg est compétente pour vérifier si une loi n'a pas été élaborée suivant une procédure non conforme. Elle contrôle ainsi la qualité de la norme.

Qu'arriverait-il si chacun s'accordait à reconnaître, après expiration du délai de saisine de la Commission de concertation, qu'une norme déterminée a été traitée comme une matière bicamérale optionnelle, alors qu'il s'agissait d'une matière bicamérale pure et simple?

Hoe kan men een dergelijke vergissing nog bijsturen?

De minister antwoordt dat daarop tot op heden geen sanctie gesteld is.

Art. 6

In artikel 72 van dezelfde wet, gewijzigd door de wet van 28 juni 1984, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het eerste lid wordt vervangen door de volgende bepaling:

«De raadkamer doet uitspraak binnen vijf werkdagen na het neerleggen van het verzoekschrift, na de betrokkene of zijn advocaat in hun middelen en het openbaar ministerie in zijn advies te hebben gehoord. Indien de minister overeenkomstig artikel 74 de raadkamer gevat heeft, dient ook de minister, zijn gemachtigde of zijn advocaat in hun middelen te worden gehoord. Indien de raadkamer geen uitspraak heeft gedaan binnen de gestelde termijn, wordt de vreemdeling in vrijheid gesteld.»;

2° het derde lid wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Tegen de beschikkingen van de raadkamer kan hoger beroep worden ingesteld door de vreemdeling, door het openbaar ministerie en, in het door artikel 74 bedoelde geval, door de minister of zijn gemachtigde.»

Een lid merkt op dat de termijnen in de wet op de voorlopige hechtenis altijd in kalenderdagen worden berekend.

Hier voert men het begrip werkdagen in, ofschoon men even snel tewerk moet gaan omdat het om het opsluiten van een persoon gaat.

De minister antwoordt dat dit verschil (twee of drie dagen ten hoogste) ook zo bedoeld is. Men wil de raadkamer wat meer tijd gunnen omdat die het dossier niet kent aangezien zij het niet beheert.

Op de vraag van een lid wordt geantwoord dat indien de advocaat van de vreemdeling aanwezig is en laatstgenoemde afwezig, de procedure gewoon doorgang vindt.

De heer Boutmans verwijst naar het amendement dat hij samen met een andere senator op artikel 6 heeft ingediend. Dat amendement luidt als volgt (Gedr. St. Senaat, 1-311/3, blz. 4, amendement nr. 9):

«Aan dit artikel een 3° (nieuw) toevoegen, luidende:

Comment cette erreur pourrait-elle encore être rectifiée?

Le ministre répond que, jusqu'à ce jour, il n'existe pas de sanction en ce cas.

Art. 6

À l'article 72 de la même loi, modifié par la loi du 28 juin 1984, sont apportées les modifications suivantes:

1° l'alinéa 1^{er} est remplacé par la disposition suivante:

«La chambre du conseil statue dans les cinq jours ouvrables du dépôt de la requête après avoir entendu l'intéressé ou son conseil en ses moyens et le ministère public en son avis. Lorsque, conformément à l'article 74, le ministre a saisi la chambre du conseil, le ministre, son délégué ou son conseil doit également être entendu dans ses moyens. Si la chambre du conseil n'a pas statué dans le délai fixé, l'étranger est mis en liberté.»;

2° l'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante:

«Les ordonnances de la chambre du conseil sont susceptibles d'appel de la part de l'étranger, du ministère public et, dans le cas prévu à l'article 74, du ministre ou son délégué.»

Un membre fait observer que, dans la loi sur la détention préventive, les délais ont toujours été calculés en jours civils.

Ici, on introduit la notion de jours ouvrables, alors que l'impératif de rapidité est le même, puisqu'il s'agit de la détention d'une personne.

Le ministre répond que cette différence (de deux ou trois jours au maximum) est intentionnelle. On a souhaité accorder un peu plus de temps à la chambre du conseil, qui ne connaît pas le dossier puisqu'elle ne le gère pas.

À la demande d'un membre, il est précisé que, si l'avocat est présent mais non l'intéressé, l'absence de ce dernier n'empêche pas la procédure de se poursuivre.

M. Boutmans se réfère à l'amendement qu'il a déposé à l'article 6 avec un autre sénateur. Cet amendement est libellé comme suit (Doc. parl. Sénat, 1-311/3, p. 4, amendement n° 9):

«Insérer dans cet article un 3° (nouveau), rédigé comme suit:

«3^o In het vierde lid worden, tussen de woorden «voorlopige hechtenis» en «behoudens», toegevoegd de woorden «met inbegrip van artikel 31, § 1 tot 4.»

Verantwoording

Door deze toevoeging wordt duidelijk gezegd dat ook de gewone cassatieprocedure inzake voorlopige hechtenis toepassing vindt, zodat het Hof van cassatie binnen vijftien dagen uitspraak moet doen. Het Hof is nu, op grond van een betwistbare interpretatie van de huidige tekst, van mening dat deze termijn geen toepassing vindt (9 december 1992, A.R. 361 inzake Bondembe).

De minister deelt mee dat hij alleen maar kan vaststellen dat de wet duidelijk is en dat de interpretatie van het Hof van Cassatie daarmee strijdig is.

Art. 7

Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 74 van dezelfde wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juli 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 74. — Wanneer de minister in toepassing van de artikelen 7, vijfde lid, 25, vijfde lid, 29, derde lid, 74/5, § 3, en 74/6, § 2, een beslissing treft tot verlenging van de opsluiting of vasthouding van de vreemdeling, dient hij binnen vijf werkdagen na de verlenging, bij verzoekschrift de raadkamer te vatten van de verblijfplaats van de vreemdeling in het Rijk of van de plaats waar hij werd aangetroffen, ten einde een uitspraak te bekomen over de wettigheid van de verlenging.

Indien de raadkamer niet binnen de gestelde termijn gevat werd, dient de betrokkene in vrijheid gesteld te worden.

Voor het overige wordt er gehandeld overeenkomstig de artikelen 72 en 73.»

Opgemerkt wordt dat artikel 25, vijfde lid, bedoeld in artikel 7, in feite wordt ingevoerd door artikel 19 van het optioneel bicameraal ontwerp.

Een spreker stelt vast dat volgens de artikelen 6 en 7 de zaak binnen vijf werkdagen na de verlenging van de opsluiting of van de vasthouding van de vreemdeling bij verzoekschrift aanhangig moet worden gemaakt bij de raadkamer en dat deze eveneens over vijf dagen beschikt om tot een uitspraak te komen.

Doet de raadkamer dat niet binnen de gestelde termijn, dan moet de vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

Spreker vraagt om statistische informatie over het aantal gevallen waarin een vreemdeling in dergelijke omstandigheden in vrijheid werd gesteld.

«3^o au quatrième alinéa, les mots «y compris celles de l'article 31, § 1^{er} à 4», sont insérés entre les mots «détention préventive» et «sauf celles.»

Justification

Grâce à cet ajout, l'amendement précise que la procédure de cassation ordinaire en matière de détention préventive est également applicable, si bien que la Cour de cassation doit se prononcer dans les quinze jours. Actuellement, la Cour estime, sur la base d'une interprétation contestable du texte existant, que ce délai n'est pas applicable (9 décembre 1992, A.R. 361, affaire Bondembe).

Le ministre déclare qu'il ne peut que constater que la loi est claire, et que l'interprétation de la Cour de cassation est en contradiction avec elle.

Art. 7

Cet article est libellé comme suit:

L'article 74 de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 13 juillet 1992, est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 74. — Lorsque le ministre décide de prolonger la détention ou le maintien de l'étranger en application des articles 7, alinéa 5, 25, alinéa 5, 29, alinéa 3, 74/5, § 3, et 74/6, § 2, il doit saisir, par requête dans les cinq jours ouvrables de la prolongation, la chambre du conseil du lieu de la résidence de l'étranger dans le Royaume ou du lieu où il a été trouvé, afin que celle-ci se prononce sur la légalité de la prolongation.

À défaut de saisie de la chambre du conseil dans le délai fixé, l'étranger doit être remis en liberté.

Pour le surplus, il est procédé conformément aux articles 72 et 73.»

Il est souligné que l'article 25, alinéa 5, visé à l'article 7 est celui qu'introduit l'article 19 du projet bicaméral optionnel.

Un intervenant constate que, selon les articles 6 et 7, la chambre du conseil doit être saisie par requête dans les 5 jours ouvrables de la prolongation de la détention ou du maintien de l'étranger, et qu'elle dispose également d'un délai de 5 jours pour se prononcer.

Lorsque la chambre du conseil ne se prononce pas dans le délai fixé, l'étranger doit être remis en liberté.

L'intervenant aimerait disposer de données statistiques relatives au nombre de cas dans lesquels une mise en liberté est intervenue dans de telles circonstances.

Spreeker vraagt zich immers af in hoeverre die termijnen soms niet worden gemanipuleerd om een bepaalde zienswijze of filosofie erdoor te krijgen zonder daarvan gewag te moeten maken in een rechterlijke beslissing.

De minister antwoordt dat bij zijn weten er zich nog nooit een dergelijk geval heeft voorgedaan.

Er zal worden toegezien hoe die zaak zich verder ontwikkelt onder meer rekening houdend met de strengere termijnen die het ontwerp invoert.

B. Wetsontwerp 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 organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; nr. 1-310/1 (artikel 78 van de Grondwet)

De voorzitter wijst erop dat het advies van de Commissie voor de Justitie gevraagd is over de artikelen 11, 19, 22, 58, 59 en 69 van het ontwerp.

Art. 11

Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 7 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1987 en bij de wet van 6 mei 1993 en bij het koninklijk besluit van 13 juli 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 7. — Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de minister of zijn gemachtigde de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen, bevel geven het grondgebied vóór een bepaalde datum te verlaten:

1^o wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten;

2^o wanneer hij langer in het Rijk verblijft dan de overeenkomstig artikel 6 bepaalde termijn of er niet in slaagt het bewijs te leveren dat deze termijn niet overschreden werd;

3^o wanneer hij door zij gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden;

4^o wanneer hij door de minister, op eensluidend advies van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen, geacht wordt de internationale betrekkingen van België of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, te kunnen schaden;

5^o wanneer hij, ter fine van weigering van toegang, signaleerd is, overeenkomstig artikel 3, 5^o;

Il se demande en effet dans quelle mesure les délais ne sont pas parfois manipulés pour faire prévaloir une opinion ou une philosophie déterminée, sans devoir exprimer celles-ci dans une décision judiciaire.

Le ministre répond qu'à sa connaissance, il ne s'est jamais présenté de cas de ce type.

Le suivi de cette question sera assuré, compte tenu notamment des délais plus stricts fixés par le projet.

B. Projet de loi 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 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aides sociale; n^o 1-310/1 (article 78 de la Constitution)

Le président rappelle que l'avis de la Commission de la Justice est sollicité sur les articles 11, 19, 22, 58, 59 et 69 du projet.

Art. 11

Cet article est libellé comme suit:

L'article 7 de la même loi, modifié par les lois des 14 juillet 1987 et 6 mai 1993 et par l'arrêté royal du 13 juillet 1992, est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 7. — Sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international, le ministre ou son délégué peut donner l'ordre de quitter le territoire avant une date déterminée, à l'étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume:

1^o s'il demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2;

2^o s'il demeure dans le Royaume au-delà du délai fixé conformément à l'article 6, ou ne peut apporter la preuve que ce délai n'est pas dépassé;

3^o si, par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale;

4^o s'il est considéré par le ministre, après avis conforme de la Commission consultative des étrangers, comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un État partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique;

5^o s'il est signalé aux fins de non-admission conformément à l'article 3, 5^o;

6° wanneer hij niet beschikt over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar zijn toelating is gewaarborgd, en niet in staat is deze middelen rechtmatig te verwerven;

7° wanneer hij aangetast is door een der ziekten of gebreken opgesomd in de bijlage bij deze wet;

8° wanneer hij een beroepsbedrijvigheid als zelfstandige of in ondergeschikt verband uitoefent zonder in het bezit te zijn van de daartoe vereiste machtiging;

9° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, door de overheden van de verdragsluitende Staten, ter verwijdering van het grondgebied van deze Staten, aan de Belgische overheden wordt overgedragen;

10° wanneer hij, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, door de Belgische overheden aan de overheden van de verdragsluitende Staten dient overgedragen te worden;

11° wanneer hij sedert minder dan tien jaar uit het Rijk werd teruggewezen of uitgezet, zo de maatregel niet werd opgeschort of ingetrokken.

Zo de minister of zijn gemachtigde het nodig acht, kan hij, in dezelfde gevallen, de vreemdeling zonder verwijl naar de grens doen terugleiden.

Te dien einde kan de vreemdeling opgesloten worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel zonder dat de duur van de hechtenis twee maanden te boven mag gaan.

De minister of zijn gemachtigde kan echter de duur van deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen met het oog op de verwijdering van de vreemdeling werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de minister genomen worden.

Na acht maanden te zijn opgesloten, dient de vreemdeling in vrijheid te worden gesteld. »

Een spreekster stelt vast dat het huidige 6° van het ontworpen artikel reeds voorkomt in de huidige wet onder het 5° van artikel 7 maar de omschrijving van de bedoelde feiten is verschillend. De huidige wet voorziet in artikel 74 in de mogelijkheid het bewijs te leveren dat men over voldoende bestaansmiddelen beschikt.

Het ontwerp maakt blijkbaar geen melding meer van dit rechtsmiddel.

6° s'il ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, et n'est pas en mesure d'acquérir légalement ces moyens;

7° s'il est atteint d'une des maladies ou infirmités énumérées à l'annexe de la présente loi;

8° s'il exerce une activité professionnelle indépendante ou en subordination sans être en possession de l'autorisation requise à cet effet;

9° si, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, il est remis aux autorités belges par les autorités des États contractants en vue de son éloignement des territoires de ces États;

10° si, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, il doit être remis par les autorités belges aux autorités des États contractants;

11° s'il a été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans, lorsque la mesure n'a pas été suspendue ou rapportée.

Dans les mêmes cas, si le ministre ou son délégué l'estime nécessaire, il peut faire ramener sans délai l'étranger à la frontière.

L'étranger peut être détenu à cette fin pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure sans que la durée de la détention puisse dépasser deux mois.

Le ministre ou son délégué peut toutefois prolonger cette détention par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut plus être prise que par le ministre.

Après huit mois de détention, l'étranger doit être mis en liberté. »

Une intervenante constate que l'actuel 6° de l'article en projet figure déjà dans la loi actuelle, sous le 5° de l'article 7, la qualification des faits visés étant toutefois différente. La loi actuelle prévoit, en son article 74, la possibilité d'apporter la preuve que l'on dispose de moyens de subsistance suffisants.

Le projet semble ne plus faire mention de ce recours.

De minister antwoordt dat hierin voorzien is in het nieuwe artikel 3bis, ingevoegd bij artikel 7 van het voorliggende ontwerp.

Volgens een lid zijn de voorwaarden waaronder het bestaan van voldoende bestaansmiddelen vermoed kan worden, nauwkeurig omschreven wanneer de vreemdeling ten laste wordt genomen door een derde. De omschrijving is daarentegen zeer vaag wanneer de vreemdeling zelf in zijn behoeften voorziet, aanleiding kan geven tot de grootste willekeur.

Een ander lid merkt op dat een van de meest gevoelige punten van het ontwerp gelegen is in het feit dat hierin bepaald wordt dat vreemdelingen niet meer in aanmerking komen voor maatschappelijke dienstverlening die hun vroeger werd toegekend, maar alleen voor dringende medische hulp.

Voortaan zal er dus in ons land een categorie van personen bestaan die nergens meer terecht kunnen, die geen werk hebben, geen verblijfsrecht, en die evenmin uitgewezen kunnen worden.

Iedereen kent dergelijke gevallen waarin mensen in ondraaglijke omstandigheden leven.

Uit menselijk oogpunt is dit onaanvaardbaar maar het is bovendien ook een factor die criminaliteit in de hand werkt.

Als het niet mogelijk is iedereen een wettelijk statuut te geven, zou men ten minste kunnen verhinderen dat de maatschappelijk dienstverlening zo drastisch als in het ontwerp bepaald is, ingekrompen wordt.

De minister antwoordt dat het de O.C.M.W.'s niet verboden is deze hulp te verlenen. De vraag rijst evenwel wie de O.C.M.W.'s zal betalen voor de kosten die bij deze gelegenheid gemaakt worden.

Een lid merkt op dat een ziekenhuis verplicht is de noodzakelijke dringende medische hulp te verlenen aan elke persoon in moeilijkheden.

Wat stelt men echter vast?

Zodra de patiënt vervoerd kan worden, wordt hij overgebracht naar een O.C.M.W.- ziekenhuis, omdat de vreemdeling niet verzekerd is en het ziekenhuis dat dringende medische hulp heeft gegeven, bevreesd is dat het niet betaald zal worden.

Voor een Belg, zelfs indien hij niet verzekerd is, kunnen de kosten immers verhaald worden op het O.C.M.W. van de plaats waar de geholpene woont, hetgeen niet mogelijk is voor een onwettig verblijvende vreemdeling die per definitie geen adres heeft.

De minister antwoordt dat naast het financiële aspect van de zaak en zelfs indien het ziekenhuis weet dat het betaald zal worden omdat het om dringende medische hulp (bijvoorbeeld een bevalling) gaat, het

Le ministre répond qu'il est prévu à l'article 3bis nouveau, contenu à l'article 7 du projet à l'examen.

Un membre observe que, si les conditions dans lesquelles on peut présumer l'existence de moyens de subsistance suffisants sont décrites avec précision lorsque l'étranger est pris en charge par un tiers, elles sont par contre très floues lorsque l'étranger subvient lui-même à ses besoins, ce qui risque d'ouvrir la porte à l'arbitraire le plus large.

Un autre membre souligne que l'un des points les plus délicats de la législation en projet est que celle-ci prévoit que les étrangers ne pourront plus bénéficier de l'aide sociale qui leur était octroyée auparavant, mais uniquement de l'aide médicale urgente.

Dorénavant, il y aura donc dans notre pays une catégorie de personnes qui ne pourront s'adresser nulle part, qui n'auront ni travail, ni droit à résidence, et ne pourront pas non plus être expulsées.

Chacun connaît des cas de ce genre, où les personnes vivent dans des situations intolérables.

Outre le fait que ceci est humanitairement inacceptable, cela constitue aussi un facteur criminogène.

Si l'on ne peut donner à tous un statut légal, au moins pourrait-on éviter de réduire l'aide sociale aussi drastiquement que le fait le projet.

Le ministre répond qu'il n'est pas interdit aux C.P.A.S. de fournir cette aide. Cependant, la question est de savoir qui paiera les C.P.A.S. pour les frais exposés à cette occasion.

Un membre souligne qu'un hôpital est contraint de donner l'aide médicale urgente requise à toute personne en difficulté.

Or, que constate-t-on?

Une fois le patient transportable, celui-ci est dirigé vers un hôpital dépendant du C.P.A.S., parce que l'étranger n'est pas assuré et que l'hôpital qui a donné l'aide médicale urgente craint de ne pas être payé.

En effet, pour un Belge, même non assuré, un recours peut être exercé contre le C.P.A.S. du lieu du logement de secours, ce qui n'est pas possible pour un étranger en séjour illégal qui n'a, par définition, pas d'adresse.

Le ministre répond qu'au-delà de l'aspect financier des choses, et même quand l'hôpital sait qu'il sera payé parce qu'il s'agit d'une aide médicale urgente (exemple: l'accouchement), le problème se situe dans

probleem gelegen is in de houding van sommige ziekenhuizen die willen voorkomen dat de sfeer in hun diensten verstoord wordt door de aanwezigheid van vreemdelingen.

Een lid heeft vragen bij de punten 7^o en 8^o van het artikel.

De voorschriften in deze bepaling blijken niet voor te komen in de Overeenkomst van Schengen.

Spreekster ziet niet in waarom ze in de voorliggende tekst opgenomen moeten worden, aangezien deze tekst met name tot doel heeft onze wetgeving in overeenstemming te brengen met deze overeenkomst.

De minister antwoordt dat punt 7^o werd behouden in de wet van 15 december 1980 en er voor wordt geopteerd om dit te behouden in het huidige artikel 7, eerste lid, van de wet, aangezien de ziekten en gebreken die aan de grondslag kunnen liggen van een bevel om het grondgebied te verlaten, dezelfde zijn als deze die overeenkomstig richtlijn 64/221/E.E.G. aanleiding mogen geven tot het weigeren van de binnenkomst op het grondgebied of van de afgifte van een eerste verblijfstitel aan een E.G.-vreemdeling. Uit het oogpunt van uniformisering lijkt het aangewezen te zijn om de toepassing van bepalingen die reeds van kracht zijn in Europese kader, uit te breiden naar alle vreemdelingen.

Punt 7^o is dus niet van toepassing op de asielzoekers maar op de vreemdelingen die niet gemachtigd zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden in België.

Anderzijds kan men deze eis niet zonder meer opheffen ten aanzien van allen, inclusief de Europeanen, want de Belgische regeling zou dan in strijd zijn met de voornoemde richtlijn.

De Schengen-Overeenkomst staat anderzijds totaal buiten deze kwestie.

Wat het 8^o betreft, lijkt het in ons stelsel waarin zwartwerk verricht door een vreemdeling tamelijk streng bestraft wordt, logisch dat een dergelijke beroepsbedrijvigheid een grond voor uitzetting vormt.

De voorgaande spreekster vraagt zich af of de lijst van de bedoelde ziekten (tuberculose, quarantaineziekten, ziekten die een gevaar voor de volksgezondheid vormen, ...) die als bijlage gevoegd is bij het ontwerp van wet, in overeenstemming is met de vereisten van het E.V.R.M. Hoe zal men bepalen dat een vreemdeling aan een van die ziekten lijdt?

De minister antwoordt dat het feit aan de Belgische overheid gemeld kan worden of door haar kan worden vastgesteld.

l'attitude de certains établissements hospitaliers, qui veulent éviter que l'ambiance de leurs services soit perturbée par la présence d'étrangers.

Un membre s'interroge sur les points 7^o et 8^o de l'article.

Il semble que les exigences énoncées dans ces dispositions ne figurent pas dans la convention de Schengen.

L'intervenante ne voit pas pourquoi elles devraient figurer dans le texte à l'examen, alors que ce dernier a notamment pour objectif d'harmoniser notre législation avec cette convention.

Le ministre répond que le point 7^o a été maintenu dans la loi du 15 décembre 1980 et est maintenu dans l'article 7, alinéa 1^{er}, actuel parce que les maladies ou infirmités qui peuvent fonder un ordre de quitter le territoire sont les mêmes que celles qui, conformément à l'article 4, § 1^{er}, de la directive 64/221/C.E.E., peuvent justifier un refus d'entrée sur le territoire ou de délivrance du premier titre de séjour à un étranger C.E. Il a paru judicieux, dans un souci d'uniformisation, d'étendre à tous les étrangers l'application des dispositions déjà en vigueur dans le cadre européen.

Le point 7^o ne s'applique donc pas aux demandeurs d'asile, mais aux étrangers qui ne sont pas autorisés à résider en Belgique pour plus de trois mois.

D'autre part, on ne peut supprimer purement et simplement cette exigence à l'égard de tous, y compris des Européens, car la Belgique serait alors en contradiction avec la directive précitée.

Quant à la convention de Schengen, elle est totalement étrangère à cette question.

En ce qui concerne le point 8^o, dans notre système où le travail au noir accompli par un étranger est assez sévèrement réprimé, il paraît logique qu'une telle activité soit une cause d'expulsion.

La précédente intervenante se demande si la liste des maladies visées (tuberculose, maladies quaranténaires, maladies présentant un danger pour la santé publique, ...), telle qu'elle figure en annexe au projet de loi, est conforme aux exigences de la C.E.D.H. Comment déterminera-t-on qu'un étranger est atteint de l'une de ces affections?

Le ministre répond que le fait peut être signalé aux autorités belges, ou constaté par elles.

Zo zou het kunnen gaan om een toerist die afkomstig is uit een land waar een begin van epidemie bestaat (zoals bijvoorbeeld het ebolavirus in Zaïre).

Spreekster merkt verder op dat de richtlijn waarnaar de minister verwijst, meer dan 30 jaar oud is. De lijst van de ziekten die erin opgenomen zijn, is duidelijk verouderd, onuitvoerbaar, zelfs absurd (syfilis, verslaving, kennelijke staat van psychose of onrust, ...).

Een ander lid meent te weten dat deze lijst, die uit 1964 stamt, voortkwam uit het streven om « medische shopping » tegen te gaan, d.w.z. dat men zich naar een land begeeft met een voordelig sociale-zekerheidsstelsel om er zich te laten verzorgen.

Het lid meent niet dat het ogenblik geschikt is om de betrokken lijst te wijzigen.

Het zou daarentegen nuttig kunnen zijn er een ruim debat aan te wijden.

Het is duidelijk dat sommige ziekten uit de lijst zouden moeten verdwijnen en dat andere erin opgenomen moeten worden.

Een voorgaande spreekster blijft de mening toegevoegd dat de minister er beter aan zou hebben gedaan het 7^o niet in het ontworpen artikel in te voegen aangezien, zoals hij zelf erkent, de gelijkkluidende bepaling die op de Europeanen van toepassing is, nooit ten uitvoering is gelegd.

De minister antwoordt dat het niet uitgesloten is dat de bepaling op een dag toegepast dient te worden.

Een senator vestigt de aandacht op het feit dat de richtlijn waarnaar de minister verwijst, België er niet toe verplicht de toegang tot het Belgisch grondgebied te weigeren in de genoemde gevallen.

Daarin wordt alleen bepaald dat de enige uitzonderingen die de Staten kunnen maken op het beginsel van het vrije verkeer van personen in Europa, afgeleid dienen te worden van de openbare orde en de volksgezondheid en, in dit laatste geval, uitsluitend voor een van de in de lijst vermelde ziekten.

Een lid merkt op dat de aanhef van artikel 7, zoals voorgesteld door artikel 11 van het ontwerp, luidt als volgt: « Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag... ».

Hij wijst erop dat inzake uitlevering artikel 3 van het E.V.R.M. nageleefd moet worden.

Volgens de aanhef van artikel 7 moet dus rekening worden gehouden met de bepalingen van het E.V.R.M. die voor de vreemdeling voordeliger zouden zijn dan het ontworpen artikel.

In geval van terugzending moet niet alleen artikel 3 maar ook artikel 8 van het E.V.R.M. (betreffende de eerbiediging van het gezinsleven) nageleefd worden.

Ainsi, il pourrait s'agir d'un touriste en provenance d'un pays où existe un début d'épidémie (comme celle que l'on a connue par exemple au Zaïre, avec le virus d'Ebola).

L'intervenante fait encore observer que la directive à laquelle se réfère le ministre est vieille de plus de 30 ans. La liste des maladies qui y figure est manifestement désuète, inapplicable, voire même aberrante (syphilis, toxicomanie, état manifeste de psychose ou d'agitation ...).

Un autre membre croit savoir que cette liste, qui date de 1964, se justifiait par le souci d'éviter le « shopping médical », c'est-à-dire le fait de se rendre dans un pays possédant un système de sécurité sociale avantageux, pour s'y faire soigner.

Le membre ne pense pas que le moment soit opportun pour modifier la liste en question.

Par contre, l'on pourrait utilement y consacrer un vaste débat.

Il est clair que certaines maladies devraient disparaître de la liste, et que d'autres devraient s'y ajouter.

Une précédente intervenante persiste à penser que le ministre eût mieux fait de ne pas insérer le 7^o dans l'article en projet, dès lors que, comme il le reconnaît lui-même, la disposition identique applicable aux Européens n'a jamais été mise en œuvre.

Le ministre répond qu'il n'est pas exclu qu'on doive l'appliquer un jour.

Un sénateur attire l'attention sur le fait que la directive à laquelle le ministre se réfère n'oblige pas la Belgique à refuser l'accès au territoire belge dans les cas indiqués.

Elle précise seulement que les seules exceptions que les États peuvent faire au principe de la libre circulation des personnes en Europe sont celles tirées de l'ordre public et de la santé publique, et dans ce dernier cas, uniquement pour l'une des maladies reprises dans la liste.

Un membre souligne que l'article 7, tel que proposé par l'article 11 du projet, débute par les mots « Sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international... ».

Il rappelle qu'en matière d'extradition, l'article 3 de la C.E.D.H. doit être respecté.

Le début de l'article 7 réserve donc les dispositions de la C.E.D.H. qui seraient plus favorables à l'étranger que l'article en projet.

En cas de renvoi, non seulement l'article 3, mais aussi l'article 8 de la C.E.D.H. (relatif au respect de la vie familiale) doivent être respectés.

Een van de kwesties aangevoerd door de jurisprudentie van het Hof van Straatsburg betreft de niet-eerbiediging van het gezinsleven van iemand die uitgewezen wordt nadat hij zo lang op het grondgebied van een Staat verbleven heeft dat hij er een gezin heeft kunnen stichten.

Spreker vraagt zich in verband met het 11^o van artikel 11 af of deze bepaling betrekking heeft op de personen die in België zijn gebleven, bijvoorbeeld gedurende 8 of 9 jaar, nadat zij een bevel om het grondgebied te verlaten hebben gekregen.

De minister antwoordt dat het lid terecht verwezen heeft naar het E.V.R.M.

Het Hof van Straatsburg heeft zich daarenboven gebogen over de vraag of aids-tests toelaatbaar zijn, inzonderheid bij vreemdelingen.

De Raad van State past de aangehaalde bepalingen veelvuldig toe.

Zulks mag er evenwel niet toe leiden dat niemand meer zou mogen worden teruggewezen.

De omstandigheden moeten, geval per geval, nauwkeurig onderzocht worden (kan de familie van betrokkene hem volgen, sedert hoe lang verblijft betrokkene in België, wat zijn de nadelen van de maatregel, heeft betrokkene een zwaar misdrijf gepleegd, enz.)

In verband met het 11^o van artikel 11 herinnert de minister eraan dat in tegenstelling tot de teruggedrijving en het bevel om het grondgebied te verlaten, de terugwijzing en de uitzetting langdurige gevolgen hebben, aangezien ze inhouden dat de betrokkene in de eerstvolgende tien jaar niet meer naar België mag terugkeren.

De terugwijzing (van een vreemdeling die toegelaten wordt in het Rijk of gemachtigd wordt meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven) en de uitzetting (van een vreemdeling die zich op het grondgebied van het Rijk heeft gevestigd) worden in principe slechts overwogen na een zeer ernstige overtreding van de wetten van ons land.

Op het door de vorige spreker aangehaalde geval van een vreemdeling die gedurende 8 of 9 jaar in België is gebleven ondanks een bevel om het grondgebied te verlaten, is het 1^o van artikel 7 van toepassing.

De minister geeft evenwel toe dat het vrij moeilijk zal zijn om een afgewogen oordeel te geven over de verwijdering van een vreemdeling die zich in een dergelijke situatie bevindt.

Een lid vestigt de aandacht op de strafbepalingen waarin de artikelen 75 en volgende van de wet van 15 december 1980 voorzien voor vreemdelingen die een verwijderingsmaatregel naast zich neerleggen.

Spreker denkt aan de personen die met het oog op hun verwijdering worden aangehouden en die men na

L'une des questions soulevées par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg est celle du non-respect de la vie familiale d'un individu qui est renvoyé du territoire d'un État, après un délai tel qu'il a pu y fonder une famille.

L'intervenant se demande en outre, à propos du point 11^o de l'article 11, si cette disposition vise le cas des personnes qui sont restées en Belgique, par exemple pendant 8 ou 9 ans, après avoir reçu un ordre de quitter le territoire.

Le ministre répond que la référence faite par le membre à la C.E.D.H. est pertinente.

La Cour de Strasbourg a d'ailleurs traité la question de savoir si l'on pouvait pratiquer des tests de dépistage du sida, notamment sur des étrangers.

Le Conseil d'État fait assez fréquemment application des dispositions citées.

Cependant, cela ne peut aboutir au résultat que plus personne ne pourrait être renvoyé.

Il s'agira, dans chaque cas, d'un délicat travail d'appréciation des circonstances (la famille de l'intéressé peut-elle le suivre, depuis combien de temps la personne réside-t-elle en Belgique, quels sont les inconvénients qui résulteront de la mesure, l'intéressé a-t-il commis un délit grave, etc.).

À propos du 11^o de l'article 11, le ministre rappelle qu'à la différence du refoulement et de l'ordre de quitter le territoire, le renvoi et l'expulsion ont des effets durables, puisqu'ils comportent interdiction de revenir en Belgique pendant dix ans.

Le renvoi (à l'égard de l'étranger admis ou autorisé à séjourner plus de trois mois) et l'expulsion (à l'égard de l'étranger établi sur le territoire du royaume) ne se conçoivent, en principe, qu'après une violation très sérieuse des lois du pays.

Quant au cas, cité par le précédent intervenant, d'un étranger demeuré en Belgique pendant 8 ou 9 ans malgré un ordre de quitter le territoire, il est régi par le 1^o de l'article 7.

Le ministre admet cependant que l'éloignement d'une personne qui se trouve dans une telle situation soulèvera un délicat problème d'appréciation.

Un membre attire l'attention sur les sanctions pénales prévues par les articles 75 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 vis-à-vis des étrangers qui enfreignent une mesure d'éloignement.

L'intervenant songe aux personnes arrêtées en vue de leur éloignement, et que l'on est contraint de libé-

enige tijd moet vrijlaten zonder dat hun toestand geregulariseerd is. Die personen kunnen niet anders dan zich dagelijks schuldig maken aan de bovenvermelde misdrijven en kunnen op elk ogenblik opnieuw worden aangehouden. Die toestand vormt een criminogene factor wegens het gevoel van onzekerheid dat bij betrokkenen wordt aangewakkerd.

Het lid is van mening dat vroeg of laat een oplossing moet worden gevonden voor dit probleem.

Een ander lid is het met die opmerking eens. Betrokkenen zouden een specifieke status moeten kunnen verwerven die hun recht geeft op minimale bijstand die noodzakelijk is om te kunnen overleven zonder dat daarvoor misdrijven moeten worden gepleegd.

Nog een ander lid onderstreept dat het huidige systeem kan meebrengen dat de administratie in een aantal gevallen, zelfs na 8 maanden, in de onmogelijkheid verkeert om een verwijderingsmaatregel uit te voeren. De vrij gelaten vreemdeling komt in de illegaliteit terecht en bevindt zich dus opnieuw in zijn uitgangssituatie. Aldus ontstaat een schijnbaar niet te doorbreken vicieuze cirkel.

Het zou interessant zijn te weten hoeveel gevallen een dergelijke afloop kennen en hoeveel er, na aanwending van alle bestaande rechtsmiddelen, geen verband houden met de weigering van betrokkene om zijn toestand te regulariseren.

De minister antwoordt dat er geen alleenzaligmakende oplossing voor dat probleem bestaat.

Aan de vreemdeling systematisch een legale status verlenen omdat de verwijderingsmaatregel toch niet kan worden uitgevoerd, is de slechtst mogelijke oplossing want die kan op de kandidaat-migranten een bijkomende aantrekkingskracht uitoefenen. Soms wordt er wel voor regularisatie gekozen, maar dit gebeurt relatief zelden.

Men neemt soms ook zijn toevlucht tot de verlening van het verblijf wanneer men van mening is dat binnen een relatief korte termijn een oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld omdat onderhandelingen aan de gang zijn over het verkrijgen van een visum.

In de meeste gevallen wordt het bevel om het grondgebied te verlaten bevestigd. Een niet te verwaarlozen deel van de personen die in die toestand verkeren, geven gevolg aan dit bevel.

Anderen blijven op illegale wijze in België. Heel wat factoren moeten in aanmerking worden genomen, in het bijzonder de internationale toestand.

Hetzelfde geldt voor de asielzoekers wier aanvraag afgewezen werd, maar van wie de commissaris-generaal vindt dat hij ze toch niet kan uitzetten.

De redenen van een blokkering zijn talrijk.

rer après un certain temps, sans que leur situation soit régularisée. Par la force des choses, ces personnes se rendent quotidiennement coupables des infractions précitées, et peuvent être à tout moment réarrêtées. Cette situation constitue un facteur criminogène, en raison de l'insécurité qu'elle entretient chez les personnes intéressées.

Le membre estime qu'il faudra tôt ou tard trouver une solution à ce problème.

Un autre membre se rallie à cette observation. Les personnes en question devraient bénéficier d'un statut spécifique, leur donnant droit à l'aide minimale nécessaire pour pouvoir subsister sans commettre de délit.

Un autre membre encore souligne que le système est tel que, même après 8 mois, l'administration se trouve, dans un certain nombre de cas, dans l'impossibilité d'exécuter une mesure d'éloignement. L'étranger qui est relâché en situation illégale, se retrouve en fait à son point de départ. Il se crée ainsi un cercle vicieux apparemment insoluble.

Il serait intéressant de connaître tous les cas de figure aboutissant à cette situation, et qui ne sont pas liés — après épuisement de voies de recours existantes — au refus de l'intéressé de régler sa situation.

Le ministre répond qu'il n'existe pas de solution unique à ce problème.

La solution la plus mauvaise — car susceptible de constituer un attrait supplémentaire pour les candidats migrants — serait, devant l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement, de légaliser systématiquement le séjour de l'étranger. Il arrive que la régularisation soit opérée, mais c'est relativement rare.

On recourt parfois aussi à la prolongation du séjour lorsque l'on estime qu'une solution est possible dans un délai relativement bref, par exemple parce que des négociations sont en cours pour l'obtention d'un visa.

La pratique la plus fréquente consiste à confirmer l'ordre de quitter le territoire. Une partie non négligeable des personnes se trouvant dans cette situation exécutent cet ordre.

Les autres restent en Belgique en situation illégale. Beaucoup d'éléments doivent être pris en considération, et notamment la situation internationale.

La même chose vaut pour les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée, mais pour lesquelles le commissaire général estime que l'on ne peut procéder à l'expulsion.

Quant aux causes du blocage, elles sont multiples.

Op het ogenblik is de voornaamste reden de blokkering door het betrokken land. Thans gebeurt dat vaak met de Maghreblanden.

Mettertijd evolueert de situatie echter.

Zo zijn op een gegeven ogenblik een aantal zieken aangekomen in België, wellicht op aanraden van hun familie.

Zij werden niet naar hun land van herkomst teruggevoerd en hun toestand werd geregulariseerd.

In verband met het 11^o van artikel 11 stelt een ander lid vast dat het hier per definitie gaat om mensen die zich in een illegale toestand bevinden aangezien zij uit het Rijk teruggevoerd of uitgezet zijn en naar het Rijk teruggekeerd zijn zonder dat de maatregel werd opgeheven.

Worden dergelijke gevallen niet voor de rechter gebracht en kan rechtsvervolgning niet leiden tot vrijheidsbeneming?

Komt, indien dat zo is, de termijn van 8 maanden bovenop de duur van de hechtenis of wordt die termijn daarvan afgetrokken?

De minister antwoordt dat de administratie dit soort gevallen niet voor de rechter brengt, daar de rechtbanken nu al overbelast zijn.

Welk belang kan men er overigens bij hebben om mensen die in een dergelijke toestand verkeren, gedurende enkele maanden in de gevangenis op te sluiten?

Een dergelijke veroordeling zou in ieder geval leiden tot een zo snel mogelijke uitzetting, voor zover zulks al mogelijk is.

Daarom wordt gewoonlijk veeleer een nieuw terugwijzings- of uitzettingsbesluit genomen.

Enkel wanneer gemeenrechtelijke misdaden of wanbedrijven werden gepleegd, zoals bijvoorbeeld in het geval van mensenhandel, wordt rechtsvervolgning ingesteld.

Soms wordt de uitzetting evenwel uitgesteld met de bedoeling van de betrokkene een getuigenis af te nemen, bijvoorbeeld om een netwerk te ontmantelen.

In dat geval waarschuwt het parket de Dienst Vreemdelingenzaken.

Art. 19 en 22

Deze artikelen luiden als volgt:

« Artikel 19

Artikel 25, vierde lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, wordt vervangen door de volgende leden:

Actuellement, la cause essentielle est le blocage par le pays concerné. Pour l'instant, on rencontre souvent cette attitude dans les pays du Maghreb.

Cependant, la situation évolue avec le temps.

Ainsi, à un moment donné, un certain nombre de personnes malades sont arrivées en Belgique, sans doute envoyées par leurs familles.

Elles n'ont pas été renvoyées vers leur pays d'origine, et leur situation a été régularisée.

À propos du 11^o de l'article 11, un autre membre constate que l'on se trouve par définition en présence de personnes en situation irrégulière, puisqu'elles ont été renvoyées ou expulsées du Royaume, et y sont revenues alors que la mesure n'avait pas été levée.

En de pareils cas, l'autorité judiciaire n'est-elle pas saisie, et n'y a-t-il pas de poursuites judiciaires susceptibles d'aboutir au prononcé d'une peine privative de liberté?

Si oui, le délai de 8 mois s'ajoute-t-il à la durée de la détention judiciaire, ou vient-il en déduction de celle-ci?

Le ministre répond que l'administration ne renvoie pas ce genre de cas à l'autorité judiciaire, en raison de la surcharge que connaissent déjà les tribunaux.

D'autre part, quel intérêt aurait-on à garder des personnes dans cette situation en prison pendant quelques mois?

Une telle condamnation aboutirait de toute façon à une expulsion dans les délais les plus brefs, pour autant, bien évidemment, que ce soit possible.

C'est pourquoi, généralement, on prend plutôt un nouvel arrêté de renvoi ou d'expulsion.

Ce n'est que lorsque des crimes ou délits de droit commun ont été commis, tels que, par exemple, la traite des êtres humains, que des poursuites judiciaires sont entreprises.

D'autre part, il arrive parfois que l'on postpose l'expulsion, afin de pouvoir recueillir le témoignage de l'intéressé, par exemple en vue de démanteler une filière.

Dans ce cas, le parquet avertit l'Office des étrangers.

Art. 19 et 22

Ces articles sont libellés comme suit:

« Article 19

L'article 25, alinéa 4, de la même loi, modifié par la loi du 6 mai 1993, est remplacé par les alinéas suivants:

«De vreemdeling wordt te dien einde ter beschikking van de Regering gesteld voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, zonder dat de duur van de terbeschikkingstelling twee maanden te boven mag gaan, eventueel vermeerderd met de duur van het onderzoek van het verzoek tot herziening. De minister of zijn gemachtigde kan echter deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen, wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen, binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de minister getroffen worden.

Na acht maanden te zijn opgesloten, dient de vreemdeling in vrijheid te worden gesteld.»

«Artikel 22

Artikel 29 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 6 mei 1993, wordt aangevuld met de volgende leden:

«De minister of zijn gemachtigde kan echter de duur van deze opsluiting telkens met een periode van twee maanden verlengen, wanneer de nodige stappen om de vreemdelingen te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na de opsluiting van de vreemdeling, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de minister getroffen worden.

Na acht maanden te zijn opgesloten, dient de vreemdeling in vrijheid te worden gesteld.»

Er wordt verwezen naar de opmerkingen bij de vorige artikelen.

Art. 58

Dit artikel luidt als volgt:

«Artikel 58

In artikel 74/5 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1991, worden de §§ 3, 4 en 5, vervangen door de volgende bepalingen:

«§ 3. De duur van de vasthouding in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats mag de twee maanden niet te boven gaan. De minister of diens

«À cet effet, l'étranger est mis à la disposition du Gouvernement pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure, sans que cette mise à la disposition puisse dépasser la durée de deux mois, augmentée éventuellement de la durée de l'examen de la demande en révision. Le ministre ou son délégué peut toutefois prolonger cette détention par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut plus être prise que par le ministre.

Après huit mois de détention, l'étranger doit être mis en liberté.»

«Article 22

L'article 29 de la même loi, modifié par la loi du 6 mai 1993, est complété par les alinéas suivants:

«Le ministre ou son délégué peut toutefois prolonger cette détention par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut plus être prise que par le ministre.

Après huit mois de détention, l'étranger doit être mis en liberté.»

Il est renvoyé aux observations déjà formulées à propos des articles précédents.

Art. 58

Cet article est libellé comme suit:

«Article 58

Dans l'article 74/5 de la même loi, inséré par la loi du 18 juillet 1991, les §§ 3, 4 et 5 sont remplacés par les dispositions suivantes:

«§ 3. La durée du maintien dans un lieu déterminé situé aux frontières ne peut excéder deux mois. Le ministre ou son délégué peut toutefois prolonger le

gemachtigde mag echter de duur van vasthouding van de in § 1, 2^o, bedoelde vreemdeling, tegen wie een uitvoerbare beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied of een uitvoerbare bevestigende beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied werd uitgevaardigd, telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen, werden genomen binnen zeven werkdagen, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de bovenvermelde beslissing enkel door de minister getroffen worden.

De totale duur van de vasthouding mag nooit acht maanden te boven gaan.

§ 4. Toegelaten wordt het Rijk binnen te komen :

1^o de in § 1, 2^o, bedoelde vreemdeling ten aanzien van wie, bij het verstrijken van de termijn van twee maanden, geen enkele uitvoerbare beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied genomen werd.

2^o de in § 1, 2^o, bedoelde vreemdeling ten aanzien van wie, een uitvoerbare beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied of een uitvoerbare bevestigende beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied genomen werd, wanneer, bij het verstrijken van de termijn van twee maanden, die eventueel verlengd werd, de minister of diens gemachtigde geen enkele beslissing treft tot verlenging van de termijn.

3^o de vreemdeling bedoeld in § 1, 2^o, die in het totaal gedurende een periode van acht maanden werd vastgehouden.

§ 5. De beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied of de bevestigende beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied, genomen ten opzichte van de vreemdeling bedoeld in § 4, die gemachtigd wordt het Rijk binnen te komen, wordt van rechtswege gelijkgesteld met een beslissing tot weigering van verblijf in de zin van artikel 52, § 2, of artikel 63/3, eerste lid.

Behoudens een in de wet bepaalde afwijking, dient deze beslissing voorzien te zijn van een termijn om het grondgebied te verlaten.

§ 6. Wanneer de vreemdeling bedoeld in § 1, 2^o, de plaats waar hij wordt vastgehouden, zonder toestemming verlaat tijdens de termijn waarbinnen een dringend beroep kan worden ingesteld of tijdens de duur van het onderzoek van het beroep, wordt de beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied die ten opzichte van hem getroffen werd van rechtswege gelijkgesteld met een beslissing tot weigering van verblijf in de zin van artikel 52, § 2. »

maintien de l'étranger visé au § 1^{er}, 2^o, qui fait l'objet d'une décision de refus d'entrée exécutoire ou d'une décision confirmative de refus d'entrée exécutoire, par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut plus être prise que par le ministre.

La durée totale du maintien ne peut jamais excéder huit mois.

§ 4. Est autorisé à entrer dans le Royaume :

1^o l'étranger visé au § 1^{er}, 2^o, qui, à l'expiration du délai de deux mois, n'a fait l'objet d'aucune décision de refus d'entrée exécutoire;

2^o l'étranger visé au § 1^{er}, 2^o, qui fait l'objet d'une décision de refus d'entrée exécutoire ou d'une décision confirmative de refus d'entrée exécutoire, lorsque, à l'expiration du délai de deux mois, éventuellement prolongé, le ministre ou son délégué ne prend aucune décision de prolongation du délai;

3^o l'étranger visé au § 1^{er}, 2^o, dont la durée totale du maintien atteint huit mois.

§ 5. La décision de refus d'entrée ou la décision confirmative de refus d'entrée prise à l'égard de l'étranger visé au § 4, qui est autorisé à entrer dans le Royaume, est assimilée de plein droit à une décision de refus de séjour au sens de l'article 52, § 2, ou 63/3, alinéa 1^{er}.

Sauf disposition contraire de la loi, cette décision doit être assortie d'un délai pour quitter le territoire.

§ 6. Lorsque l'étranger visé au § 1^{er}, 2^o, quitte le lieu où il est maintenu, sans autorisation, pendant le délai ouvert pour l'introduction du recours urgent ou pendant la durée de l'examen de ce recours, la décision de refus d'entrée prise à son égard est assimilée de plein droit à une décision de refus de séjour au sens de l'article 52, § 2. »

Een lid herinnert aan de reeds gemaakte opmerkingen over het onbeperkt karakter van de opsluiting en over het feit dat die opsluiting vanaf 1 januari 1998 niet langer mag duren dan 8 maanden.

Spreker zou wensen dat men de regeling vervat in het ontwerp omkeert en meteen voorziet in een maximumduur van 8 maanden alsook een evaluatie na een redelijke termijn om ten slotte eventueel opnieuw te opteren voor een onbepaalde duur indien zulks noodzakelijk blijkt.

De minister herinnert eraan dat de in het ontwerp voorgestelde regeling, die het resultaat is van het compromis dat in de Kamer werd goedgekeurd, als volgt kan worden samengevat.

Om die reden stel ik dan ook voor om de bepaling met betrekking tot de onbepaalde duur te aanvaarden als een voorlopige, die geldt tot eind 1997.

Voor die datum zal de Regering aan de federale Kamers een verslag voorleggen, op basis waarvan de federale Kamers de toepassing van de regeling inzake vasthouding kan evalueren en desgevallend een verlenging (definitief of voor een bepaalde periode) van de regeling kan toelaten (wat wetswijziging inhoudt).

Beslist de Kamer dat er geen verlenging kan worden toegestaan of komt de Kamer tot geen besluit, dan wordt vanaf 1 januari 1998 een regeling van toepassing, waarbij in de wet een maximumduur (van bijvoorbeeld acht maanden) staat vermeld.

Een ander lid herinnert eraan dat de minister heeft verklaard dat de vreemdeling ten aanzien van wie een verwijderingsmaatregel is genomen die niet kan worden uitgevoerd en die in vrijheid wordt gesteld, zich in een illegale toestand bevindt, tenzij de administratie er anders over beslist.

Spreker is derhalve verbaasd in de door artikel 58 voorgestelde § 4, het volgende te lezen:

« § 4. Toegelaten wordt het Rijk binnen te komen (...):

3° de vreemdeling, bedoeld in § 1, 2°, die in het totaal gedurende een periode van acht maanden werd vastgehouden. »

De minister antwoordt dat in dit geval de vreemdeling het land mag binnenkomen omdat hij niet langer mag worden vastgehouden, maar wijst erop dat die machtiging gepaard gaat met de verplichting het land te verlaten.

Sommige buurlanden pakken het probleem anders aan.

Zo zijn de opsluitingsomstandigheden in Nederland beter. Daar is een soort dorp gebouwd om die vreemdelingen op te vangen maar ze worden er wel vastgehouden tot hun verwijdering.

Un membre rappelle les remarques déjà formulées à propos du caractère illimité de la détention et à propos du fait que celle-ci ne pourrait plus, à partir du 1^{er} janvier 1998, excéder huit mois.

L'intervenante aurait souhaité que l'on inverse le système du projet, en prévoyant d'emblée une durée maximale de huit mois, ainsi qu'une évaluation après un délai raisonnable, et enfin un retour possible à une durée illimitée si cela s'avérait nécessaire.

Le ministre rappelle que le système proposé par le projet, tel qu'il résulte du compromis adopté à la Chambre, peut être résumé comme suit.

La disposition relative à la durée indéterminée est adoptée en tant que régime transitoire, valable jusque fin 1997.

Avant cette échéance, le Gouvernement soumettra aux Chambres fédérales un rapport qui leur permettra d'évaluer l'application du régime de la détention et d'autoriser, le cas échéant, une prolongation (définitive ou pour une période déterminée) du régime (ce qui implique une modification de la loi).

Si les Chambres fédérales décident qu'aucune prolongation ne peut être accordée ou si elles ne parviennent pas à prendre de décision, on appliquera, à partir du 1^{er} janvier 1998, un régime pour lequel la loi prévoira une durée maximale (par exemple, huit mois).

Un autre membre rappelle que le ministre a déclaré que l'étranger à l'égard duquel la mesure d'éloignement ne peut être exécutée et qui est remis en liberté, se retrouve en situation illégale, à moins que l'administration n'en décide autrement.

L'intervenant s'étonne dès lors de lire, au § 4 proposé par l'article 58:

« § 4. Est autorisé à entrer dans le Royaume (...):

3° l'étranger visé au § 1^{er}, 2°, dont la durée totale du maintien atteint huit mois. »

Le ministre répond que, dans ce cas, l'étranger est autorisé à entrer, car il ne peut plus être détenu, mais que cette autorisation est assortie de l'obligation de quitter le pays.

L'approche de certains pays voisins est différente.

Ainsi, aux Pays-Bas, les conditions de détention sont meilleures. Une sorte de village a été construit pour accueillir les étrangers dans cette situation, mais ils y sont maintenus jusqu'à leur éloignement.

Een lid is van mening dat een maximumduur van 8 maanden vrij lang is. Een termijn van 6 maanden ware verkieslijk geweest gelet op het feit dat de kwaliteit van de opvang, inzonderheid voor gezinnen en kinderen, niet kan worden gegarandeerd en dat daarenboven een aantal vreemdelingen niet verantwoordelijk zijn voor de blokkering van hun toestand, die immers voortvloeit uit de houding van hun land van herkomst.

Dezelfde spreekster meent te weten dat de opvangkosten in een gesloten centrum aanzienlijk zijn en in ieder geval veel hoger liggen dan voor iemand die niet van zijn vrijheid is beroofd.

Ter vergelijking: voor een alleenstaande bedragen de kosten ongeveer 700 frank in een O.C.M.W. en meer dan 1 000 frank in een open centrum van het Rode Kruis.

De minister antwoordt dat de centra die door de regering worden beheerd, aanzienlijk goedkoper werken.

Een ander lid stelt vast dat België niet bepaald een land is dat goed scoort op het gebied van de opvang van asielzoekers.

De minister antwoordt dat België in vergelijking met de andere Europese landen een goed gemiddelde haalt.

In antwoord op de vraag van de vorige spreekster voegt hij eraan toe dat hij hieromtrent statistische gegevens zal meedelen.

Dezelfde spreekster meent te weten dat het gemiddeld ongeveer 4 maanden duurt om alle formaliteiten te vervullen die nodig zijn om in contact te treden met het land van herkomst en toe te zien op de repatriëring.

Waarom moet dan de maximumduur van de opsluiting op 8 maanden worden gebracht? Hoe langer het duurt, hoe kleiner de kansen op succes immers worden.

De minister herinnert eraan dat voor 60 pct. van de vreemdelingen thans een verwijderingsmaatregel wordt genomen; voor de andere 40 pct. blijkt die onmogelijk. Bij de berekening van het gemiddelde moet ermee rekening worden gehouden dat de meeste personen die tot die tweede categorie behoren, na 2 maanden in vrijheid moeten worden gesteld.

De meeste ambassadeurs of consuls willen de vreemdeling ontmoeten alvorens hem de nodige documenten af te geven.

Het gemiddelde cijfer dat door het lid wordt aangehaald, heeft slechts betrekking op de gevallen waarin er een kans op succes bestaat.

De minister betwist deze berekeningswijze. De termijn van vier maanden is immers de gemiddelde behandelingsduur van de dossiers die uiteindelijk in

Un membre estime qu'un délai maximal de 8 mois est fort long. Un terme de 6 mois eût été préférable, compte tenu du fait que l'on n'a aucune garantie quant à la qualité de l'accueil, notamment pour les familles et les enfants, et qu'en outre, un certain nombre d'étrangers ne sont pas responsables du blocage de leur situation, lequel provient de l'attitude de leur pays d'origine.

La même intervenante croit savoir que les frais d'hébergement dans un centre fermé sont importants, et en tout cas plus élevés que pour une personne qui n'est pas privée de sa liberté.

À titre de comparaison, les frais s'élèvent, pour un isolé, à environ 700 francs dans un C.P.A.S., et à plus de 1 000 francs dans un centre ouvert de la Croix-Rouge.

Le ministre répond que les centres gérés par le gouvernement coûtent considérablement moins cher.

Un autre membre constate que la Belgique n'est pas un pays particulièrement performant sur le plan de l'accueil des demandeurs d'asile.

Le ministre répond que, par rapport aux autres pays européens, la Belgique se situe dans une bonne moyenne.

À la demande de la précédente intervenante, il ajoute qu'il communiquera des données statistiques à ce sujet.

La même intervenante croit savoir que la durée moyenne des formalités nécessaires pour entrer en contact avec le pays d'origine et veiller au rapatriement est de 4 mois.

Pourquoi, dès lors, avoir porté à 8 mois la durée maximale de la détention, alors que, manifestement, les chances de succès s'amincissent de plus en plus au fil du temps.

Le ministre rappelle qu'actuellement, l'éloignement touche 60 p.c. des étrangers, et s'avère impossible pour les 40 autres p.c. Il faut, dans le calcul de la moyenne, tenir compte du fait qu'après 2 mois, la plupart des personnes relevant de cette seconde catégorie doivent être remises en liberté.

La plupart des ambassadeurs ou des consuls veulent rencontrer l'étranger avant de lui délivrer les documents nécessaires.

Le chiffre moyen cité par le membre ne concerne que les cas où une chance de réussite subsiste.

Le ministre conteste ce mode de calcul. En effet, le délai de quatre mois représente la durée moyenne des examens de dossiers qui donnent finalement lieu à un

een effectieve verwijdering uitmonden. Voor de berekening van dit gemiddelde wordt geen rekening gehouden met de dossiers waarin de effectieve verwijdering uitblijft.

Hij is overigens geen voorstander van de maximumtermijn van acht maanden. Het valt te vrezen dat de raadkamers, onder de druk van deze termijn, de dossiers minder grondig zullen onderzoeken.

Art. 59

Dit artikel luidt als volgt:

« Artikel 59

In artikel 74/6 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 6 mei 1993, worden de §§ 2, 3 en 4 vervangen door de volgende bepaling:

« § 2. De duur van de vasthouding, waartoe beslist werd met toepassing van § 1, mag twee maanden niet te boven gaan. Wanneer de in § 1 bedoelde vreemdeling het voorwerp uitmaakt van een uitvoerbare beslissing tot weigering van verblijf of van een uitvoerbare bevestigende beslissing tot weigering van verblijf, kan de minister of diens gemachtigde echter de duur van zijn vasthouding telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een verlenging kan de in het voorgaande lid bedoelde beslissing enkel door de minister getroffen worden.

Na acht maanden te zijn vastgehouden, dient de vreemdeling in vrijheid te worden gesteld. »

Voor dit artikel wordt verwezen naar de eerder gemaakte opmerkingen.

Art. 69

Dit artikel luidt als volgt:

« Artikel 69

§ 1. Vanaf haar inwerkingtreding is deze wet van toepassing op alle bij haar bepalingen bedoelde toestanden.

§ 2. In de hierna volgende gevallen wordt evenwel afgeweken van het principe vermeld onder § 1:

1° de regels vermeld in artikel 7 van deze wet zijn van toepassing op de attesten van tenlasteneming die worden ondertekend na de datum van inwerkingtreding van deze wet;

éloignement effectif. Pour calculer cette moyenne, l'on ne tient pas compte des dossiers qui n'ont pas donné lieu à un éloignement effectif.

Il ajoute, du reste, qu'il n'est pas partisan d'un délai maximum de huit mois. Il faut craindre que, sous la contrainte d'un tel délai, les chambres du conseil n'examinent les dossiers moins en détail.

Art. 59

Cet article est libellé comme suit:

« Article 59

Dans l'article 74/6 de la même loi, y inséré par la loi du 6 mai 1993, les §§ 2, 3 et 4 sont remplacés par la disposition suivante:

« § 2. La durée du maintien décidé en application du § 1^{er} ne peut excéder deux mois. Lorsque l'étranger visé au § 1^{er} fait l'objet d'une décision de refus de séjour ou d'une décision confirmative de refus de séjour exécutoire, le ministre ou son délégué peut toutefois prolonger son maintien par période de deux mois si les démarches en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

Après une prolongation, la décision visée à l'alinéa précédent ne peut plus être prise que par le ministre.

Après huit mois de maintien, l'étranger doit être mis en liberté. »

Pour cet article, il est fait référence aux observations faites précédemment.

Art. 69

Cet article est libellé comme suit:

« Article 69

§ 1^{er}. Dès son entrée en vigueur, la présente loi est applicable à toutes les situations visées par ses dispositions.

§ 2. Dans les cas mentionnés ci-après, il est toutefois dérogé au principe prévu au § 1^{er}:

1° les règles prévues à l'article 7 de la présente loi sont d'application aux attestations de prise en charge qui sont signées après la date de l'entrée en vigueur de la présente loi;

2^o artikel 12 is van toepassing op de aanvragen tot verblijf die ingediend worden na de datum van inwerkingtreding van deze wet;

3^o de artikelen 32, 33 en 34 van deze wet zijn van toepassing op de asiolverzoeken en de verzoeken tot overname, die ingediend worden na de datum van inwerkingtreding van deze wet;

4^o het door deze wet gewijzigd artikel 57 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, blijft van toepassing op de aanvragen, ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet;

5^o de procedure bepaald in artikel 64, eerste lid, 5^o en 6^o, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, blijft van toepassing op beslissingen die genomen worden in verband met aanvragen om als vluchteling gelijkgesteld te worden, ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet.

§ 3. Behoudens andersluidende wettelijke bepalingen, treedt de regeling inzake de beperking van de maximumduur tot acht maanden van de termijn van opsluiting, vasthouding of terbeschikkingstelling van de Regering, zoals voorzien in de door deze wet ingevoegde artikelen 7, zesde lid, 25, zesde lid, 29, vierde lid, 74/5, § 3, derde lid, en § 4, 3^o en 74/6, § 2, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, in werking op 1 januari 1998.

De minister dient de regeling inzake de onbeperkte duur van de termijn van opsluiting, vasthouding of terbeschikkingstelling van de Regering, zoals voorzien in de door deze wet ingevoegde artikelen 7 vierde lid, 25, vierde lid, 29, tweede lid, 74/5, § 3, eerste lid, en 74/6, § 2, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, te evalueren en het resultaat van deze evaluatie, drie maanden vóór de inwerkingtreding van de in het vorige lid vermelde regeling, aan de federale Kamers voor te leggen. »

Een lid vreest dat de evaluatie van de regeling inzake de onbeperkte duur van de vrijheidsberoving slechts een pover resultaat zal opleveren.

Ingevolge artikel 70 kan het immers nog een hele tijd duren vooraleer die regeling in werking treedt. Toch moet de minister het resultaat van de evaluatie reeds op 1 oktober 1997 aan de federale Kamers voorleggen.

De minister sluit zich bij deze bedenking aan. Niets belet evenwel dat hij later ook de regeling inzake de

2^o l'article 12 est d'application aux demandes de séjour introduites après la date de l'entrée en vigueur de la présente loi;

3^o les articles 32, 33 et 34 de la présente loi sont applicables aux demandes d'asile et aux demandes de reprise en charge, introduites après la date d'entrée en vigueur de la présente loi;

4^o l'article 57 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par la présente loi, s'applique également aux demandes introduites avant la date de l'entrée en vigueur de la présente loi;

5^o la procédure fixée à l'article 64, alinéa 1^{er}, 5^o et 6^o, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, est également d'application aux décisions prises sur les demandes d'être assimilé au réfugié, introduites avant la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

§ 3. Sauf dispositions légales contraires, la règle relative à la limitation du délai de détention, de mise à la disposition du Gouvernement ou de maintien, à une durée maximale de huit mois, prévue dans les articles 7, alinéa 6, 25, alinéa 6, 29, alinéa 4, 74/5, § 3, alinéa 3, et § 4, 3^o et 74/6, § 2, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduits par la présente loi, entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Le ministre doit procéder à une évaluation de la règle relative à la durée illimitée du délai de détention, de mise à la disposition du gouvernement ou de maintien, prévue dans les articles 7, alinéa 4, 25, alinéa 4, 29, alinéa 2, 74/5, § 3, alinéa 1^{er} et 74/6, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduits par la présente loi, et doit soumettre le résultat de cette évaluation aux Chambres fédérales, trois mois avant l'entrée en vigueur de la règle visée à l'alinéa précédent. »

Un membre craint que l'évaluation de la règle relative à la durée illimitée de la privation de liberté ne donne que de bien maigres résultats.

En effet, de par l'article 70, il faudra peut-être attendre encore longtemps avant que la réglementation n'entre en vigueur. Le ministre doit de toute façon déjà soumettre le résultat de l'évaluation aux Chambres fédérales, le 1^{er} octobre 1997.

Le ministre partage cet avis. Rien ne l'empêche toutefois de procéder aussi, ultérieurement, à une

beperking van de vrijheidsbeneming tot maximaal acht maanden evalueert en deze bevindingen aan de federale Kamers meedeelt.

Het lid voegt eraan toe dat zij geen voorstander is van een onbeperkte duur van de vrijheidsbeneming, doch evenmin van een beperking van de maximumduur tot acht maanden. Een maximumduur van zes maanden lijkt haar reeds ruim te volstaan.

Een lid vraagt zich af of een illegale vreemdeling meer baat zal vinden bij een maximale vrijheidsbeneming van zes maanden dan bij een vrijheidsberoving van acht maanden.

De ontworpen regeling waarborgt een jurisdictionele controle, die tweemaandelijks kan plaatsvinden. Indien de raadkamer, na zes maanden opsluiting van de vreemdeling, oordeelt dat niet voldaan is aan de wettelijke voorwaarden voor een nieuwe verlenging, beveelt zij de invrijheidstelling. Indien de raadkamer daarentegen vaststelt dat de administratie haar inspanningsverbintenis vervult én dat de effectieve verwijdering binnen een redelijke termijn mogelijk blijft, stemt zij met de laatste verlenging in.

In dat geval staat de illegale vreemdeling nog tijdens een bijkomende termijn van twee maanden onder toezicht met het oog op zijn verwijdering. Na afloop van die termijn moet de vreemdeling onherroepelijk worden vrijgelaten. Veelal komt hij dan echter meteen in de clandestiniteit terecht. Wanneer de maximumduur van de vrijheidsberoving wordt beperkt tot zes maanden, zoals het vorige lid voorstelt, komt de vrijgelaten vreemdeling twee maanden eerder in de clandestiniteit terecht, ook al wijst alles erop dat zijn effectieve verwijdering nakende is. De vrijlating van een illegale vreemdeling houdt immers geen regularisatie van zijn situatie in. Een kortere maximumduur komt in de praktijk alleen maar neer op een snellere terugkeer in de clandestiniteit.

De vorige spreker repliceert dat het toezicht door de raadkamer vaak louter formeel zal zijn. Wanneer, na zes maanden detentie, besloten wordt tot een nieuwe verlenging met twee maanden, bestaat geen enkele waarborg dat er wel degelijk een effectieve verwijdering zal zijn.

De minister herhaalt dat het jurisdictionele toezicht door de raadkamer juist werd georganiseerd op een wijze die een louter formele controle zoveel mogelijk uitsluit.

Het lid meent dat de raadkamer haar rol beter zal kunnen vervullen als zij een ruimere appreciatie-bevoegdheid krijgt.

Anderzijds mag men de clandestiniteit, die de vrijgelaten illegale vreemdeling meestal wacht, niet aangrijpen als een excuus voor het behoud van de

évaluation de la règle relative à la limitation à huit mois de la durée maximale de la privation de la liberté et de communiquer les constatations aux Chambres fédérales.

L'intervenante ajoute qu'elle n'est pas partisane d'une durée illimitée de la privation de la liberté, ni d'une limitation à huit mois de la durée maximale. Une durée maximale de six mois lui semble suffire amplement.

Un membre se demande si une privation de liberté d'une durée maximale de six mois est plus avantageuse pour un étranger illégal qu'une privation de liberté de huit mois.

Les dispositions en projet garantissent qu'un contrôle juridictionnel aura lieu. Celui-ci peut être effectué tous les deux mois. Si, après une détention de six mois de l'étranger, la chambre du conseil estime que les conditions légales justifiant une nouvelle prolongation ne sont pas remplies, elle ordonne sa mise en liberté. Inversement, si elle constate que l'administration respecte son obligation de diligence et que l'éloignement effectif reste possible dans un délai raisonnable, elle autorise une dernière prolongation.

Dans ce cas, l'étranger illégal reste soumis à un contrôle en vue de son éloignement et ce, pendant un délai supplémentaire de deux mois. Une fois ce délai passé, l'étranger doit être libéré définitivement. Il sombre alors, malheureusement, tout de suite dans la clandestinité dans bien des cas. Si, comme le propose la préopinante, on limite la durée maximale de la privation de liberté à six mois, l'étranger libéré sombrera deux mois plus tôt dans la clandestinité, même si tout indique que son éloignement effectif est imminent. En effet, la mise en liberté d'un étranger illégal ne signifie pas que sa situation est régularisée. En pratique, une limitation de la durée maximale entraîne un retour plus rapide à la clandestinité.

La préopinante répond que le contrôle qu'exercera la chambre du conseil sera souvent purement formel. Lorsque l'on décide, après six mois de détention, de prolonger une nouvelle fois de deux mois cette détention, l'on n'a aucune garantie qu'au terme de ce nouveau délai, il y aura un éloignement effectif.

Le ministre répète que l'on a précisément organisé le contrôle juridictionnel à effectuer par la chambre du conseil de manière à éviter, autant que possible, qu'il ne soit purement formel.

L'intervenante pense que la chambre du conseil pourra mieux remplir son rôle si elle obtient un pouvoir d'appréciation plus large.

Par ailleurs, l'on ne peut pas arguer du risque de voir sombrer à nouveau dans la clandestinité l'étranger en situation illégale libéré — ce qui est

langere maximumduur van acht maanden. Er kan immers worden gezorgd voor alternatieven, bijvoorbeeld het begeleid wonen.

Een lid waarschuwt dat het begeleid wonen een aangelegenheid is die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Een lid wijst erop dat de wettelijke voorwaarden voor de vrijheidsberoving verschillen naar gelang van het tijdstip: tijdens de eerste twee maanden kan de vreemdeling worden opgesloten indien dit strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de verwijderingsmaatregel. Nadien kan de vrijheidsberoving gehandhaafd blijven indien de nodige stappen met het oog op de verwijdering werden genomen binnen zeven dagen na de aanvang van de vrijheidsberoving, indien zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en indien de effectieve verwijdering binnen een redelijke termijn nog mogelijk is. Waarom gelden deze laatste voorwaarden niet voor de vrijheidsberoving tijdens de eerste twee maanden?

De minister antwoordt dat de vreemdeling de vrijheidsbenemende maatregel meteen kan aanvechten. In dat prille stadium kan de raadkamer nog niet nagaan of de verwijderingsmaatregelen wel binnen zeven dagen na de vrijheidsberoving worden genomen en of zij met de vereiste zorgvuldigheid worden voortgezet. Zij kan op basis van het dossier er wel op toezien dat de vreemdeling zich bevindt in één van de wettelijk voorgeschreven gevallen die een vrijheidsberoving wettigen en dat de duur van de detentie niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de uitvoering van de maatregel.

Tijdens de eerste twee maanden van de vrijheidsberoving kan de raadkamer de invrijheidstelling bijgevolg niet bevelen op grond van de vaststelling dat de nodige stappen met het oog op de verwijdering niet werden genomen binnen zeven dagen na de aanvang van de vrijheidsberoving. Anderzijds moet zij de invrijheidstelling gelasten indien diezelfde vreemdeling een beroep instelt tegen de verlenging van zijn vrijheidsberoving. Kortom, indien de overheid tijdens de eerste zeven dagen de nodige stappen met het oog op de verwijdering niet zet, verbindt zij zich ertoe de vreemdeling effectief te verwijderen binnen de eerste twee maanden. Slaagt zij daarin niet, dan kan de raadkamer slechts vaststellen dat de wettelijke voorwaarden voor een verlenging van de vrijheidsberoving niet vervuld zijn.

Een lid is van oordeel dat het ontwerp gekenmerkt wordt door pragmatische overwegingen. Zulks mag evenwel de ruimere context niet verhullen. Wat gebeurt bijvoorbeeld met de gezinsleden van een opgesloten vreemdeling? Dit wetsontwerp grijpt

généralement le cas —, pour maintenir la durée maximale de détention de huit mois. Il y a, en effet, des solutions de rechange, comme l'hébergement encadré.

Un membre attire l'attention sur le fait que l'hébergement encadré est une matière relevant de la compétence des communautés.

Un membre souligne que les conditions légales auxquelles est soumise la privation de la liberté varient en fonction du moment auquel elle est appliquée: au cours des deux premiers mois, l'étranger peut être mis en détention si cela s'avère strictement nécessaire pour que l'on puisse exécuter la mesure d'éloignement. Après cette période, la mesure de privation de liberté peut être maintenue si les démarches en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables du début de la privation de liberté, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable. Pourquoi cette dernière condition ne vaut-elle pas en ce qui concerne la privation de liberté au cours des deux premiers mois?

Le ministre répond que l'étranger peut contester immédiatement la mesure privative de liberté. À ce tout premier stade, la chambre du conseil ne peut pas encore vérifier si les mesures d'éloignement ont bien été prises dans les sept jours qui suivent la privation de liberté et si elles sont poursuivies avec la diligence requise. Elle peut par contre veiller, en se basant sur le dossier, à ce que l'étranger se trouve dans un des cas prescrits par la loi comme justifiant une privation de liberté et à ce que la durée de la détention ne dépasse pas ce qui est strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure.

Au cours des deux premiers mois de la privation de liberté, la chambre du conseil ne peut donc pas ordonner la remise en liberté en arguant du fait que les démarches nécessaires en vue de l'éloignement n'ont pas été entreprises dans les sept jours qui ont suivi le début de la détention. Elle doit, en revanche, ordonner la mise en liberté si ce même étranger introduit un recours contre la prolongation de sa privation de liberté. En résumé, si les autorités n'entreprennent pas les démarches nécessaires en vue de l'éloignement durant les sept premiers jours, elles s'engagent à éloigner effectivement l'étranger dans les deux premiers mois. Si elles n'y parviennent pas, la chambre du conseil ne peut que constater que les conditions légales ne sont pas réunies pour une prolongation de la privation de liberté.

Un membre considère que le projet est inspiré par des considérations pragmatiques. Celles-ci ne doivent toutefois pas occulter le contexte plus large dans lequel il s'inscrit. Qu'en est-il, par exemple, des membres de la famille d'un étranger détenu? Le projet

weliswaar niet rechtstreeks in op hun toestand, maar een grondig debat over het vreemdelingenbeleid kan dat aspect niet onbesproken laten.

Voorts vraagt hij zich af of de voorgestelde wijzigingen enig dissuasief effect zullen hebben op vreemdelingen die het Rijk illegaal pogen binnen te komen. Zal de nieuwe regeling illegale vreemdelingen ertoe aanzetten sneller het Belgische grondgebied terug te verlaten? Wordt tenslotte de scheiding van de gezinnen niet nog meer dan voorheen aangewend als presiemiddel om illegale vreemdelingen te verwijderen? Dit zijn vragen die de Senaat niet zonder meer kan terzijde schuiven.

De minister erkent dat deze elementen enige reflectie verdienen, ook al zijn het geen nieuwe vragen.

Een vorige spreekster verklaart dat haar voorbehoud vooral is ingegeven door de wijze waarop dit wetsontwerp met de vrijheid van mensen omspringt. Personen worden tot acht maanden administratief aangehouden omdat zij weigeren het Belgisch grondgebied te verlaten. Dit roept ethische bezwaren op.

Een lid betreurt dat sommigen het debat terugbrengen tot een stellingenoorlog tussen pragmatici en ethici. Een pragmatische benadering hoeft niet onethisch te zijn. Het is overigens niet de intentie van deze wet om een antwoord te bieden op de grote migratievraagstukken, wel om een betere regeling uit te werken voor een aantal concrete problemen.

Uiteraard is iedere dag vrijheidsberoving een dag te veel. Toch kan men het de overheid niet euvel duiden dat zij naar dit middel teruggrijpt; in het vreemdelingendossier vindt de vrijheidsberoving — of de verlenging ervan — veelal haar oorsprong in de houding van een vreemde Staat, niet in die van de Belgische overheid.

De invrijheidstelling van een illegale vreemdeling mag overigens formeel een humane oplossing lijken, *in concreto* komt de vrijgelatene maar al te vaak in de clandestiniteit terecht en dreigt hij het slachtoffer te worden van uitbuiting, mensenhandel, enz.

Verschillende leden ontkennen dat dit een debat is tussen pragmatici en ethici.

de loi en discussion n'a certes pas d'incidence directe sur leur situation, mais un débat approfondi sur la politique des étrangers ne saurait passer cet aspect sous silence.

Il se demande en outre si les modifications proposées auront un effet dissuasif quelconque sur les étrangers qui tentent de pénétrer illégalement dans le Royaume. La nouvelle réglementation incitera-t-elle les étrangers en séjour illégal à quitter plus rapidement le territoire belge? Enfin, ne recourt-on pas encore plus qu'auparavant à la séparation des familles comme moyen de pression pour éloigner les étrangers clandestins? Ce sont là des questions dont le Sénat ne peut se désintéresser.

Le ministre reconnaît que ces éléments méritent réflexion, même si les questions soulevées ne sont pas neuves.

Une préopinante déclare que les réserves qu'elle émet tiennent surtout à la façon dont la loi en projet traite la liberté des gens. Les personnes font l'objet d'une arrestation administrative pouvant aller jusqu'à huit mois parce qu'elles refusent de quitter le territoire belge. Une telle mesure suscite des objections éthiques.

Un commissaire déplore que d'aucuns réduisent le débat à une guerre de positions entre pragmatistes et défenseurs de l'éthique. Le pragmatisme n'exclut pas nécessairement l'éthique. Du reste, l'objet de la loi en projet n'est pas de résoudre les grands problèmes migratoires, mais de mieux régler une série de problèmes concrets.

Bien entendu, chaque jour de privation de liberté est un jour de trop. On ne peut néanmoins reprocher aux autorités de recourir à ce moyen; dans le dossier des étrangers, la privation de liberté — ou sa prolongation — trouve généralement son origine dans l'attitude d'un État étranger, et non dans celle des autorités belges.

Du reste, si, formellement, la mise en liberté d'un étranger en séjour illégal peut apparaître comme une solution humaine, concrètement, le bénéficiaire de la remise en liberté ne se retrouve que trop souvent dans la clandestinité, où il risque d'être victime de l'exploitation, de la traite des êtres humains, etc.

Plusieurs membres récusent l'idée qu'il puisse s'agir d'un débat opposant pragmatistes et défenseurs de l'éthique.

4. BESLUIT

De Commissie onderstreept dat het de taak is van de Commissie voor de Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden om beslissingen te nemen. Onverminderd de vraag naar de terechte toepassing van artikel 78 van de Grondwet ten aanzien van sommige bepalingen van het ontwerp nr. 1-310/1 (*cf. supra* blz. 26-28), besluit de Commissie uit de bespreking van de artikelen die haar voor advies zijn voorgelegd, dat de volgende punten en vragen als belangrijk kunnen worden aangestipt:

— De discussie m.b.t. een eventuele schending van artikel 5 E.V.R.M. wanneer een vreemdeling overeenkomstig artikel 74/5, § 3, gedurende twee maanden wordt vastgehouden zonder te beschikken over een rechtsmiddel tegen deze vrijheidsberoving.

— De jurisdictionele controle die de raadkamer uitoefent op de vrijheidsberovende maatregelen en in het bijzonder het verifiëren of de overheid haar inspannings- en resultaatsverbintenis nakomt.

— De overeenstemmende toepassing van de wet op de voorlopige hechtenis en de daaruit af te leiden procedurele elementen.

— De O.C.M.W.-steun en de opvang: dringende medische hulp met toelichting van de inhoud en de draagwijdte ervan.

— De lijst met ziekten bedoeld in het 7^o van artikel 7 (voorgesteld in artikel 11 van het ontwerp 1-310/1) is verouderd; de controle en de toepasbaarheid van artikel 7, 7^o, in Europees verband.

De follow-up en de evaluatie van de duur van de vrijheidsberoving en de controle op de maatregelen die voor de goede uitvoering van de wet vereist zijn, zijn een essentieel element in de juridische constructie van het ontwerp.

*
* *

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De Rapporteurs,
Fred ERDMAN.
Claude DESMEDT.

De Voorzitter,
Roger LALLEMAND.

4. CONCLUSION

La commission souligne qu'il appartient à la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives de prendre les décisions. Sans préjudice de la question de savoir si l'article 78 de la Constitution a été appliqué à juste titre à certaines dispositions du projet n^o 1-310/1 (*cf. supra*, pp. 26 à 28), la commission conclut de l'examen des articles qui lui ont été soumis pour avis que l'on peut considérer comme importants les points et questions ci-après :

— La discussion relative à une violation éventuelle de l'article 5 de la C.E.D.H. lorsqu'un étranger est retenu pendant deux mois en application de l'article 74/5, § 3, et ne peut exercer aucun recours contre cette privation de liberté.

— Le contrôle juridictionnel de la chambre du conseil sur les mesures privatives de liberté et la vérification qu'elle doit faire du respect, par l'autorité publique, de ses obligations de moyens et de résultat.

— L'application conforme de la loi sur la détention préventive et les éléments de procédure à en déduire.

— L'aide du C.P.A.S. et l'accueil: l'aide médicale urgente, et la définition de sa portée et de son contenu.

— La liste des maladies visée au 7^o de l'article 7 proposé à l'article 11 du projet n^o 1-310/1, liste qui est obsolète; le contrôle et l'applicabilité de l'article 7, 7^o, dans le contexte européen.

Le suivi et l'évaluation de la durée de la privation de liberté, et le contrôle de l'exécution des mesures qui sont requises pour la bonne exécution de la loi, doivent constituer un élément essentiel de la construction juridique élaborée par le projet de loi.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Les Rapporteurs,
Fred ERDMAN.
Claude DESMEDT.

Le Président,
Roger LALLEMAND.