

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

14 mars 2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur
l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement des étrangers
en ce qui concerne l'étendue
du contrôle des mesures privatives
de liberté des étrangers**

(déposée par M. Khalil Aouasti et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

14 maart 2023

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
15 december 1980 betreffende de toegang
tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging
en de verwijdering van vreemdelingen, wat
de draagwijdte betreft van het toezicht
op de vrijheidsberovende maatregelen
jegens vreemdelingen**

(ingediend door de heer Khalil Aouasti c.s.)

RÉSUMÉ

À l'heure actuelle, lors du contrôle de la détention administrative des étrangers, les juridictions d'instruction ne peuvent apprécier que la légalité de la décision de détention. Cela ne couvre par conséquent pas l'opportunité de la détention, ni souvent même les notions de nécessité, de proportionnalité et d'équité.

La présente proposition de loi a dès lors pour objet d'élargir l'étendue du contrôle exercé par ces juridictions d'instruction et d'instaurer ainsi un contrôle de pleine juridiction (incluant un contrôle tant de légalité que d'opportunité) de la décision administrative de détention d'un étranger.

SAMENVATTING

Momenteel kunnen de onderzoeksgerechten bij het toezicht op de administratieve hechtenis van vreemdelingen de beslissing tot hechtenis alleen toetsen op de wettigheid ervan en dus niet op de opportuniteit en zelfs vaak evenmin op de noodzakelijkheid, evenredigheid en billijkheid ervan.

Dit wetsvoorstel beoogt derhalve de draagwijdte van het door die onderzoeksgerechten uitgeoefende toezicht te verruimen en de administratieve beslissing tot hechtenis van een vreemdeling met volle rechtsmacht te doen toetsen (op niet alleen de wettigheid maar ook de opportuniteit ervan).

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à assurer un contrôle effectif des mesures privatives de liberté qui permette au pouvoir judiciaire à la fois de veiller au respect de la loi, à l'intérêt général et de remplir sa mission de protection contre l'arbitraire.

Dans sa mercuriale de 2019 intitulée *“La privation de liberté d'un étranger et le recours auprès du pouvoir judiciaire”*, Monsieur le procureur général près la Cour de cassation de Belgique, André HENKES, prononcée à l'audience solennelle du 2 septembre 2019, ce haut magistrat conclut en relevant les deux problèmes suivants: d'une part, la limite entre le contrôle de légalité et celui d'opportunité est floue et incertaine et, d'autre part, le recours devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire n'offre pas de garanties suffisantes d'effectivité et d'efficacité. Il conclut ainsi:

“Les éléments précités induisent souvent un manque d'efficacité du recours auprès du pouvoir judiciaire. Toutefois, dans un État de droit démocratique, il va de soi que le justiciable doit pouvoir exercer de manière effective le recours prévu par la loi. Afin de maximiser l'efficacité des recours des parties, deux propositions visant à modifier le système actuel sont présentées ci-après. La première proposition concerne la modification de la procédure devant la Cour de cassation. La seconde traite de l'extension de la compétence des juridictions d'instruction.”¹.

Dans le cadre de son plaidoyer en vue d'étendre la compétence des juridictions et de revoir la procédure, Monsieur le procureur général près la Cour de cassation de Belgique expose:

“En effet, ce n'est pas parce qu'une mesure administrative de privation de liberté est conforme à la loi qu'elle est également juste et justifiée à la lumière des circonstances concrètes de la cause. Un recours effectif exige que la juridiction d'instruction puisse vérifier, en droit et en fait, si la mesure administrative de privation de liberté est une mesure de dernier ressort qu'aucune autre mesure adéquate mais coercitive ne peut remplacer.

Le pouvoir judiciaire doit garantir le respect du droit à la liberté individuelle et protéger contre l'arbitraire et les

¹ https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/cour_de_cassation_pg_mercuriale_2019_fr.pdf, pp. 67-68.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel wil op de vrijheidsberovende maatregelen daadwerkelijk doen toezien op een wijze waarmee de rechterlijke macht niet alleen kan waken over de inachtneming van de wet en van het algemeen belang, maar tegelijkertijd zijn taak inzake bescherming tegen willekeur kan vervullen.

In de mercuriale 2019 met als titel “De vrijheidsberoving van een vreemdeling en het beroep bij de rechterlijke macht” die de heer André Henkes, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie van België, tijdens de plechtige zitting op 2 september 2019 uitsprak, heeft deze hoge magistraat in zijn conclusie de aandacht gevestigd op twee pijnpunten. Ten eerste loopt er volgens hem een dunne, wankel grens tussen de wettigheids- en de opportuniteitscontrole en ten tweede biedt een beroepsprocedure voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht te weinig waarborgen inzake doelmatigheid en doeltreffendheid. Hij besluit:

“Voormelde elementen maken dat het beroep bij de rechterlijke macht vaak weinig doeltreffend is. Evenwel is het in een democratische rechtsstaat vanzelfsprekend dat de rechtszoekende zijn door de wet voorzien rechtsmiddel daadwerkelijk kan uitoefenen. Om de rechtsmiddelen van partijen zo doeltreffend mogelijk te maken, worden hieronder twee voorstellen geformuleerd tot wijziging van de huidige regeling. Het eerste voorstel heeft betrekking op de wijziging van de procedure voor het Hof van Cassatie. Het tweede voorstel bespreekt de uitbreiding van de bevoegdheid van de onderzoeksgerechten.”¹

In het kader van zijn pleidooi om de bevoegdheid van de gerechten te verruimen en om de procedure te herzien, zet de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie van België het volgende uiteen:

“Het is immers niet omdat een maatregel van administratieve vrijheidsberoving conform de wet is, dat deze maatregel ook billijk en gerechtvaardigd is in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak. Een daadwerkelijk rechtsmiddel vereist dat het onderzoeksgerecht in feite én in rechte kan nagaan of de maatregel van administratieve vrijheidsberoving een uiterste maatregel is die niet kan vervangen worden door een andere afdoende, maar dwingende maatregel.

De rechterlijke macht moet de naleving van het recht op individuele vrijheid waarborgen en moet beschermen

¹ https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/hof_van_cassatie_pg_mercuriale_2019_nl.pdf, blz. 70-71.

abus de pouvoir. Pour atteindre cet objectif, il convient d'étendre les compétences de la juridiction d'instruction pour lui permettre d'apprécier non seulement la légalité mais aussi l'opportunité de la mesure privative de liberté afin qu'elle puisse, en d'autres termes, également examiner si la détention est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir l'expulsion, et si la mesure est équitable au regard des situations individuelles.

Toute personne privée de liberté - belge ou étrangère, coupable ou innocente - doit pouvoir bénéficier d'un recours de pleine juridiction auprès du pouvoir judiciaire pour que l'absolue nécessité de maintenir sa détention puisse être examinée et évaluée. Donner à la juridiction d'instruction le pouvoir d'examiner également l'opportunité de la mesure administrative de privation de liberté contraindra l'État belge à considérer la détention comme une mesure de dernier ressort dans la pratique."².

La présente proposition de loi a pour objet de répondre à ces considérations et de confier aux juridictions d'instruction un pouvoir de pleine juridiction et non seulement, comme actuellement, un seul contrôle de légalité.

Khalil Aouasti (PS)
Hervé Rigot (PS)
Özlem Özen (PS)
Laurence Zanchetta (PS)

tegen willekeur en machtsmisbruik. Om deze doelstelling te bereiken, dient de bevoegdheid van het onderzoeksgerecht te worden uitgebreid in die zin dat zij niet alleen de wettigheid maar ook de opportuniteit van de vrijheidsberovende maatregel kan beoordelen, zodat het onderzoeksgerecht met andere woorden ook kan nagaan of de opsluiting in verhouding staat tot het nagestreefde doel – de verwijdering – en of de maatregel billijk is ten aanzien van de individuele situaties.

Elke persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd – Belg of vreemdeling, schuldig of onschuldig – moet kunnen genieten van een beroep met volle rechtsmacht bij de rechterlijke macht zodat de absolute noodzaak van het behoud van de opsluiting kan worden nagegaan en beoordeeld. Aan het onderzoeksgerecht de bevoegdheid geven om de maatregel van administratieve vrijheidsberoving ook te toetsen op haar opportuniteit, zal ertoe leiden dat de Belgische staat verplicht wordt om van de opsluiting in de praktijk een uiterste maatregel te maken."²

Dit wetsvoorstel heeft tot doel aan die overwegingen tegemoet te komen en de onderzoeksgerechten een bevoegdheid met volle rechtsmacht te verlenen en niet, zoals vandaag, louter de bevoegdheid van een wettigheidstoezicht.

² *Ibidem*, p. 72. Voy., à ce sujet, également les références suivantes: D. VANDERMEERSCH, "La détention préventive de la personne présumée innocente et la privation de liberté de l'étranger", *Rev. Dr. Pén. Crim.* 2015, pp. 602-619; B. DE SMET, "Wettigheidscontrole op de aanhouding van een illegale vreemdeling met het oog op verwijdering van het grondgebied" (note sous Cass. 21 décembre 2011), *R.W.* 2012-13, pp. 1139-1142; L. DENYS, "Antwoord op de noot "Wettigheidscontrole op de aanhouding van een illegale vreemdeling met het oog op verwijdering van het grondgebied"", *R.W.* 2012-13, 1395-1396; P. MARTENS, "Privation de liberté d'un étranger en séjour illégal et contrôle des juridictions d'instruction (bis)" (note sous Cass. 20 décembre 2017, P.17.1234.F), *J.L.M.B.* 2017, pp. 1288-1291; P. STOCKMANS, "Is de administratieve opsluiting van vreemdelingen een uiterste maatregel?", dans *Ad Rem*, 2010, pp. 57-64.

² *Ibidem*, blz. 74. Zie in dat verband tevens de volgende referenties: D. VANDERMEERSCH, *La détention préventive de la personne présumée innocente et la privation de liberté de l'étranger*, *Rev. Dr. Pén. Crim.* 2015, blz. 602-619; B. DE SMET, *Wettigheidscontrole op de aanhouding van een illegale vreemdeling met het oog op verwijdering van het grondgebied* (noot onder Cass. 21 décembre 2011), *R.W.* 2012-13, blz. 1139-1142; L. DENYS, *Antwoord op de noot 'Wettigheidscontrole op de aanhouding van een illegale vreemdeling met het oog op verwijdering van het grondgebied'*, *R.W.* 2012-13, blz. 1395-1396; P. MARTENS, *Privation de liberté d'un étranger en séjour illégal et contrôle des juridictions d'instruction (bis)* (noot onder Cass. 20 décembre 2017, P.17.1234.F), *J.L.M.B.* 2017, blz. 1288-1291; P. STOCKMANS, *Is de administratieve opsluiting van vreemdelingen een uiterste maatregel?*, in *Ad Rem*, 2010, blz. 57-64.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 72, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les mots "sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité" sont abrogés.

31 janvier 2023

Khalil Aouasti (PS)
Hervé Rigot (PS)
Özlem Özen (PS)
Laurence Zanchetta (PS)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 72, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen worden de woorden "zonder zich te mogen uitspreken over hun gepastheid" opgeheven.

31 januari 2023