

➤ Het DG EPI is zich bewust van de hoge prijs voor telefonische communicatie en plande in 2014 om een overheidsopdracht te lanceren om het volledige telefoniesysteem in alle inrichtingen te hernieuwen. Tot nu toe is de opdracht nog niet gepubliceerd.

De vervanging van de telefonie zal een tariefverlaging tot gevolg hebben maar een volledige vergelijking met de bestaande marktтарieven zal onmogelijk zijn. De tarieven van het nieuwe systeem zullen kenbaar worden gemaakt bij de invoering ervan. Er is nog geen datum bekend waarop dit nieuwe telefoniesysteem in alle gevangenen operationeel zal zijn.

#### D. Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt

##### 1. *Het systematisch weigeren van opvang bij meervoudige asielaanvragen (aanbeveling OA 15/04 aan Fedasil)*

###### 1.1. *Feiten*

De federale Ombudsman ontving klachten van personen die naar aanleiding van hun meervoudige asielaanvraag een beslissing ontvingen die hun recht op materiële hulp beperkte tot het recht op medische begeleiding. Het recht op opvang werd hen bijgevolg geweigerd. Vaak ging het om op straat staande families met minderjarige kinderen.

Fedasil motiveert zijn beslissingen als volgt: *“Overeenkomstig de artikelen 4 en 6 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, beslist het Agentschap om de materiële hulp te beperken tot medische begeleiding totdat het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen uw asielaanvraag ontvankelijk verklaart op grond van artikel 57/6/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Bijgevolg heeft u uitsluitend recht op medische begeleiding ten laste van Fedasil zoals voorzien in de artikelen 24 en 25 van de wet van 12 januari 2007.”*

De federale Ombudsman herinnerde Fedasil er meermaals aan dat elke beperking van het recht op materiële hulp gebaseerd moet zijn op een individueel gemotiveerde beslissing.

De federale Ombudsman heeft Fedasil gevraagd om de aanvragen geval per geval te onderzoeken en,

➤ Consciente du coût élevé des communications téléphoniques appliqué en prison, la DG EPI projetait en 2014 de lancer un marché public pour rénover l'entièreté du système de téléphonie dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Jusqu'à présent, ce marché n'a pas encore été publié.

Si le renouvellement du système de téléphonie devrait entraîner une diminution des tarifs téléphoniques, une totale équivalence avec les tarifs en vigueur sur le marché ne sera toutefois pas possible. Les tarifs applicables seront publiés lorsque le nouveau système sera installé. La date à laquelle il sera opérationnel pour l'ensemble des établissements pénitentiaires n'est pas encore connue.

#### D. Intérieur, Affaires générales et Fonction publique

##### 1. *Refus systématique d'accueil en cas de demandes d'asile multiples (recommandation RO 15/04 à Fedasil)*

###### 1.1. *Les faits*

Le Médiateur fédéral a été saisi de réclamations émanant de personnes ayant introduit une demande d'asile multiple, qui se sont vues notifier une décision limitant leur droit à l'aide matérielle au seul accompagnement médical, leur refusant dès lors le droit à l'accueil. Il s'agissait souvent de familles avec enfants mineurs, qui se retrouvaient à la rue.

Fedasil motive ses décisions comme suit: *“en application des articles 4 et 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, l'Agence a décidé de limiter votre droit à l'aide matérielle à l'accompagnement médical tant que le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides n'a pas pris une décision de prise en considération de votre nouvelle demande d'asile en application de l'article 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Vous avez uniquement droit à l'accompagnement médical à charge de Fedasil, tel que prévu aux articles 24 et 25 de la loi du 12 janvier 2007 précitée”.*

Le Médiateur fédéral a rappelé à plusieurs reprises à Fedasil que toute limitation de l'aide matérielle devait faire l'objet d'une décision motivée individuellement.

Le Médiateur fédéral a donc invité Fedasil à procéder à un examen au cas par cas et, dans le cas de familles

wanneer het gaat om families met minderjarige kinderen, het recht op opvang toe te kennen tenzij de weigering afdoende wordt gemotiveerd op basis van bijzondere elementen.

Fedasil blijft echter gebruik maken van standaardbeslissingen om het recht op materiële hulp te beperken aan personen die een meervoudige asielaanvraag hebben ingediend, zonder na te gaan of zij zich eventueel in een kwetsbare situatie bevinden.

## 1.2. Uiteenzetting

Artikel 4, lid 1, van de opvangwet bepaalt “*Het Agentschap kan, middels een individueel gemotiveerde beslissing, beslissen dat de asielzoeker die een tweede asielaanvraag indient, geen beroep kan doen op artikel 6, § 1, van deze wet*<sup>38</sup>, tijdens het onderzoek van de aanvraag, tenzij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen een beslissing tot inoverwegingname met toepassing van artikel 57/6/2 of een beslissing met toepassing van artikel 57/6, 1°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen heeft genomen.” Artikel 4, lid 4, van de opvangwet preciseert dat het recht op medische begeleiding voor deze asielzoekers gewaarborgd blijft.

In zijn arrest nr. 95/2014 van 30 juni 2014 stelde het Grondwettelijk Hof dat dergelijke beperking van de materiële hulp naar aanleiding van een tweede asielaanvraag een legitiem doel nastreeft indien zij onrechtmatige aanvragen wil voorkomen die enkel worden ingediend met de bedoeling het verblijf in een opvangcentrum te verlengen en zodoende wil verhelpen aan de overbelasting van de asielprocedure (B.9.1). Het Hof preciseert verder dat een dergelijke beperking van de hulp enkel mogelijk is wanneer zij voortvloeit uit een individuele en gemotiveerde beslissing van Fedasil waarbij de toekenning van de hulp het beginsel is (B.10.2). Het Hof stelt ook (B.18.1) dat uit de bestreden bepalingen niet kan worden afgeleid dat de wetgever heeft willen afwijken van artikel 37 van de opvangwet dat stelt dat bij alle beslissingen die hem aangaan het hoogste belang van de minderjarige primeert.

Het Hof besluit verder tot de verenigbaarheid van artikel 4 van de opvangwet met de Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, meer bepaald met artikel 16 van die richtlijn dat bepaalt dat de lidstaten het recht op opvang kunnen beperken of zelfs weigeren

<sup>38</sup> Dit artikel betreft het recht op materiële hulp voor elke asielzoeker vanaf de indiening van zijn asielaanvraag en gedurende de hele asielprocedure.

avec enfants mineurs, à accorder l'accueil sauf éléments particuliers dûment motivés.

Fedasil continue cependant d'adresser des décisions types de limitation de l'aide matérielle aux personnes ayant introduit une demande d'asile multiple sans examen de leur situation de vulnérabilité.

## 1.2. Développements

L'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi accueil stipule que “*l'Agence peut décider, au moyen d'une décision individuelle motivée, que le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile ne peut invoquer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de cette loi*<sup>38</sup> pendant l'examen de la demande, sauf si le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides a pris une décision de prise en considération en application de l'article 57/6/2 ou une décision en application de l'article 57/6, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers”. L'article 4, alinéa 4, de la loi accueil précise que le droit à l'accompagnement médical reste cependant garanti au demandeur d'asile susvisé.

Dans son arrêt n° 95/2014 du 30 juin 2014, la Cour constitutionnelle a considéré qu'une telle limitation de l'aide lors de l'introduction d'une seconde demande d'asile poursuit un objectif légitime lorsqu'elle vise à décourager l'introduction abusive de demandes, dans le seul but de prolonger le séjour dans les centres d'accueil et ainsi, à soulager la procédure d'asile (B.9.1). La Cour poursuit en précisant qu'une limitation de l'aide ne peut toutefois résulter que d'une décision individuelle et motivée de ladite autorité, l'octroi de l'aide étant le principe (B.10.2). La Cour considère également (B.18.1) qu'il ne peut être déduit des dispositions attaquées que le législateur ait entendu déroger à l'article 37 de la loi accueil, lequel consacre l'intérêt supérieur de l'enfant.

La Cour conclut par ailleurs à la compatibilité de l'article 4 de la loi accueil avec la Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, et plus particulièrement avec l'article 16 qui prévoit que les États membres peuvent limiter voire refuser le droit à l'accueil

<sup>38</sup> Cet article vise le bénéfice de l'aide matérielle pour tout demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande d'asile et pendant toute la procédure d'asile.

voor asielzoekers die reeds in dezelfde lidstaat een asielaanvraag hebben ingediend. Het Hof benadrukt dat artikel 16 in zijn lid 4 preciseert dat de beslissingen tot beperking, intrekking of weigering van het voordeel van de opvangvoorzieningen individueel, objectief en onpartijdig moeten worden genomen en met redenen moeten worden omkleed, op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel (B.11).

De nieuwe richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (hierna de nieuwe opvangrichtlijn) trad in werking op 20 juli 2015 en stelt strengere voorwaarden voor de beperking van de materiële hulp dan de vorige richtlijn.

Artikel 17, lid 2, van de nieuwe opvangrichtlijn bepaalt: *“De lidstaten zorgen ervoor dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. De lidstaten zien erop toe dat die levensstandaard ook gehandhaafd blijft in het specifieke geval van kwetsbare personen als bedoeld in artikel 21<sup>39</sup>, alsmede in het geval van personen in bewaring.”*

Artikel 20 van de nieuwe opvangrichtlijn stelt dat de lidstaten de materiële opvangvoorzieningen kunnen beperken of, in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen, intrekken indien een verzoeker een meervoudige aanvraag heeft ingediend. Op basis van Artikel 20, lid 5, moeten de lidstaten de beslissingen niet enkel individueel motiveren, zij moeten er ook op toezien dat verzoekers te allen tijde toegang hebben tot medische hulp overeenkomstig artikel 19 en ervoor zorgen dat alle verzoekers een waardige levensstandaard genieten. Volgens lid 6 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er geen materiële opvangvoorzieningen beperkt of ingetrokken worden voordat er een beslissing genomen is overeenkomstig lid 5.

<sup>39</sup> Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking). PB nr. 180 van 29 juni 2013, art. 21: *“De lidstaten houden in hun nationale recht tot uitvoering van deze richtlijn rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.”*

à des demandeurs d’asile qui ont déjà introduit une demande d’asile dans le même État membre. La Cour souligne à ce sujet que l’article 16 précise en son paragraphe 4 que les décisions portant limitation, retrait ou refus du bénéfice des conditions d’accueil doivent être prises au cas par cas, objectivement et impartialement et doivent être motivées, en se fondant sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier celles qui sont dans une situation vulnérable, compte tenu du principe de proportionnalité (B.11).

La nouvelle directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après dénommée la nouvelle directive accueil), est entrée en vigueur le 20 juillet 2015 et pose des conditions plus strictes à la limitation de l’aide matérielle que l’ancienne directive.

L’article 17, § 2, de la nouvelle directive accueil prévoit que *“les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d’accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantit leur subsistance et protège leur santé physique et mentale. Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l’article 21<sup>39</sup>, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention”*.

L’article 20 de la nouvelle directive accueil précise que les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d’accueil lorsqu’un demandeur introduit une demande ultérieure. L’article 20, § 5, prévoit, outre l’obligation de motivation individuelle, que les États membres assurent en toutes circonstances l’accès aux soins médicaux conformément à l’article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs. Selon le paragraphe 6, les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d’accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu’une décision soit prise conformément au paragraphe 5.

<sup>39</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), J.O. n° 180 du 29 juin 2013, art. 21: *“telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d’enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d’autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine”*.

Artikel 23 verankert het hoger belang van het kind en verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling.

De federale Ombudsman stelt vast dat de huidige praktijk van Fedasil niet in overeenstemming is met de verplichting om de beslissingen individueel te motiveren. Een verplichting die nochtans is vastgelegd in de wet en in de Europese reglementering en die bevestigd werd door het Grondwettelijk Hof. De systematische beperking van de materiële hulp tot de medische begeleiding houdt bovendien geen rekening met het hoger belang van het kind en zij biedt de aanvrager zeker geen garantie op een waardige levensstandaard.

De huidige verzaaiing van het opvangnetwerk kan Fedasil niet ontslaan van de verplichting artikel 4 van de opvangwet en artikel 20 van de nieuwe opvangrichtlijn correct toe te passen. In een dergelijke context zou het individueel onderzoek van elk dossier en de individueel gemotiveerde beslissing het Agentschap precies in staat moeten stellen om de kwetsbare personen beter te identificeren en om zijn prioriteiten beter te bepalen.

#### **Bijgevolg,**

**1. vaststellend dat het gebrek aan individuele motivering van de beslissingen waarmee Fedasil de materiële hulp beperkt tot de medische begeleiding, strijdig is met artikel 4 van de opvangwet;**

**2. vaststellend dat dergelijke praktijk geen rekening houdt met het arrest nr. 95/2014 van het Grondwettelijk Hof van 30 juni 2014;**

**3. vaststellend dat de systematische beperking van de materiële hulp tot de medische begeleiding strijdig is met artikel 20 van de richtlijn 2013/33/EU;**

**4. vaststellend dat dergelijke praktijk geen rekening houdt met het hoger belang van het kind bepaald in artikel 37 van de opvangwet en artikel 23 van de richtlijn 2013/33/EU;**

**beveelt de federale Ombudsman Fedasil aan**

**de beslissingen tot beperking van de materiële hulp tot de medische begeleiding individueel te motiveren, rekening houdend met de specifieke situatie van de betrokkene meer bepaald wanneer het gaat om kwetsbare personen in de zin van artikel 21 van de nieuwe opvangrichtlijn 2013/33/EU**

L'article 23 consacre l'intérêt supérieur de l'enfant et impose aux États membres de garantir un niveau de vie adéquat pour le développement physique, mental, spirituel, moral et social du mineur.

Force est de constater que la pratique actuelle de Fedasil ne respecte pas l'obligation de motivation individuelle prévue dans la loi, dans la réglementation européenne et confirmée par la Cour constitutionnelle. La limitation systématique de l'aide matérielle à l'accompagnement médical ne tient pas non plus compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle ne garantit pas davantage un niveau de vie digne au demandeur.

La saturation actuelle du réseau d'accueil ne peut dispenser Fedasil d'appliquer correctement l'article 4 de la loi accueil et l'article 20 de la nouvelle directive accueil. Dans un tel contexte, l'examen des dossiers au cas par cas et la motivation individuelle des décisions devraient justement permettre à l'Agence de mieux identifier les personnes vulnérables et déterminer ses priorités.

#### **Par conséquent,**

**1. constatant que l'absence de motivation individuelle des décisions portant limitation de l'aide matérielle à l'accompagnement médical notifiées par l'Agence est contraire à l'article 4 de la loi accueil;**

**2. constatant qu'une telle pratique ne tient pas compte de l'arrêt n° 95/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014;**

**3. constatant que la limitation systématique de l'aide matérielle à l'accompagnement médical n'est pas conforme à l'article 20 de la directive 2013/33/UE;**

**4. constatant qu'une telle pratique ne tient pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant tel que prévu à l'article 37 de la loi accueil et à l'article 23 de la directive 2013/33/UE;**

**le Médiateur fédéral recommande à Fedasil**

**de motiver individuellement les décisions portant limitation de l'aide matérielle à l'accompagnement médical en se fondant sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes vulnérables au sens de l'article 21 de la directive accueil 2013/33/UE et en partant**

en vertrekkend vanuit het idee dat deze beperking enkel gerechtvaardigd is wanneer zij tot doel heeft om onrechtmatige aanvragen te voorkomen die enkel worden ingediend met de bedoeling het verblijf in een opvangcentrum te verlengen.

## 2. Inreisverbod en gezinshereniging (aanbeveling OA 15/05 aan de Dienst Vreemdelingenzaken bij de FOD Binnenlandse Zaken)

### 2.1. De context

Het familielid van een Belg<sup>40</sup>, dat zich in België bevindt kan bij de gemeentelijke administratie van zijn verblijfplaats een aanvraag indienen voor “*een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie*” op basis van artikel 40ter van de wet van 15 december 1980<sup>41</sup>.

Volgens de wet moet het familielid van een Belg enkel het bewijs leveren van zijn familieband met de Belgische onderdaan om zijn aanvraag te mogen indienen. De wet zegt niet dat hij in het bezit moet zijn van een verblijfstitel of een geldig visum.

Als hij de familieband niet kan bewijzen (en enkel in dit geval), weigert de gemeentelijke administratie zijn aanvraag in overweging te nemen door middel van een bijlage 19quinquies<sup>42</sup>. De aanvrager kan tegen deze beslissing een niet opschortend beroep indienen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Als hij het bewijs levert van de familieband, wordt zijn aanvraag in overweging genomen: hij krijgt een bijlage 19ter<sup>43</sup> afgeleverd en na een positieve woonstcontrole, een attest van immatriculatie, een voorlopig verblijfsdocument. Hij beschikt vervolgens over drie maanden<sup>44</sup> om het bewijs van zijn identiteit voor te leggen, alsook alle documenten die toelaten om vast te stellen of hij voldoet aan alle voorwaarden voor de gezinshereniging

<sup>40</sup> Worden als familieleden van een Belg beschouwd: de echtgenoot, wettelijk geregistreerde partner, de ouder van een minderjarig Belgisch kind, zijn bloedverwant in neergaande lijn van minder dan 21 jaar oud of zijn bloedverwant van meer dan 21 jaar die ten laste is.

<sup>41</sup> De wet op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>42</sup> Artikel 52, 3<sup>e</sup> alinea, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>43</sup> “Aanvraag van een verblijfskaart als familielid van een burger van de Europese Unie”.

<sup>44</sup> Te dateren vanaf de aflevering van de bijlage 19ter.

de l’idée que cette limitation se justifie seulement dans le but de décourager l’introduction abusive d’une nouvelle demande d’asile dont le seul but est de prolonger le séjour dans les centres d’accueil.

## 2. Interdiction d’entrée et regroupement familial (recommandation RO 15/05 à l’Office des étrangers du SPF Intérieur)

### 2.1. Le contexte

Le membre de la famille d’un Belge<sup>40</sup>, qui se trouve en Belgique peut introduire auprès de son administration communale de résidence une demande de “*carte de séjour de membre de la famille d’un citoyen de l’Union européenne*” sur la base de l’article 40ter de la loi du 15 décembre 1980<sup>41</sup>.

Conformément à la loi, le membre de la famille d’un Belge doit uniquement produire la preuve du lien familial avec le ressortissant belge pour introduire sa demande. La loi ne prévoit pas qu’il doit être en possession d’un titre de séjour ou d’un visa valables.

S’il ne prouve pas le lien familial (et uniquement dans ce cas), l’administration communale refuse de prendre sa demande en considération au moyen d’une annexe 19quinquies<sup>42</sup>. Le demandeur dispose, contre cette décision, d’un recours non suspensif auprès du Conseil du Contentieux des étrangers.

S’il produit la preuve du lien familial, sa demande est prise en considération: il se voit délivrer une annexe 19ter<sup>43</sup> et, après contrôle de résidence positif, il reçoit une attestation d’immatriculation, document qui couvre provisoirement son séjour. Il a ensuite trois mois<sup>44</sup> pour produire la preuve de son identité et les documents permettant d’établir qu’il remplit toutes les conditions du regroupement familial qui lui sont

<sup>40</sup> Sont considérés comme membres de la famille d’un Belge: son conjoint, son partenaire enregistré, le parent d’un enfant mineur belge, son descendant de moins de 21 ans ou son descendant de plus de 21 ans à charge.

<sup>41</sup> Loi sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

<sup>42</sup> Article 52, alinéa 3, de l’arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l’accès au territoire, le séjour, l’établissement ou l’éloignement des étrangers.

<sup>43</sup> “Demande de carte de séjour de membre de la famille d’un citoyen de l’Union européenne”.

<sup>44</sup> A dater de la délivrance de l’annexe 19ter.