17 OK.
Transmis à

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 29 mai 1979, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant la composition, la compétence et le fonctionnement de la Commission de recours relative à la délivrance des passeports", a donné le 18 juin 1979 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e mei 1979 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter bepaling van de samenstelling, bevoegdheid en werking van de Commissie van beroep inzake de afgifte van paspoorten heeft de 18e juni 1979 het volgend advies gegeven :

INTITULE.

L'intitulé serait plus simplement rédigé comme suit :

"Arrêté royal organisant la Commission de recours relative à la délivrance des passeports".

PREAMBULE.

L'alinéa ler du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 14 août 1974 relative à la délivrance des passeports, notamment les articles 10 et 14;".

EXAMEN DU TEXTE.

Observation générale.

Pour désigner l'auteur du recours contre l'une des décisions visées à l'article ler, alinéa 2, les articles 6 et suivants du projet utilisent le terme d' "appelant". Cette qualification est impropre, car l'acte susceptible de recours est un acte pris par le Ministre en qualité d'autorité d'administration active et non une décision rendue par une juridiction administrative, une telle décision étant seule susceptible d'un appel au sens strict. Mieux vaudrait utiliser le terme de "réclamant".

.../...

Article ler.

A l'alinéa ler du texte français, il conviendrait d'écrire :

"Une commission spéciale, dénommée ..." au lieu de "nommée".

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Elle statue sur les recours introduits contre les décisions de Notre Ministre des Affaires étrangères, portant refus de délivrer, de proroger ou de renouveler un passeport, retrait de celui-ci ou limitation de sa validité dans le temps ou dans l'espace".

Article 2.

Le début de cette disposition serait mieux rédigé comme suit :

"La commission est composée de trois membres :

- un magistrat effectif, émérite ou honoraire, qui en assume la présidence;
- un avocat ... (la suite comme au projet);
- une personne, de nationalité belge, âgée de plus de trente ans et qui s'est distinguée dans les oeuvres ou associations qui s'occupent de la protection des droits de l'homme".

.../...

Il convient cependant d'observer que le projet ne prévoit pas de nombre minimum de personnes que le Ministre des Affaires étrangères aurait à comprendre dans la liste qu'il a à établir tous les trois ans.

Article 3.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 3.-
Notre Ministre des Affaires étrangères peut désigner, selon les mêmes règles, des suppléants aux deux premiers membres effectifs".

Article 4.

Dans un souci de concordance entre les deux versions et pour rectifier ce qui semble n'être qu'une erreur matérielle, il convient d'écrire "langue nationale" dans le texte français.

Le texte néerlandais devrait être rédigé comme suit :

"De werkende en de plaatsvervangende leden moeten doen blijken van de kennis van de landstaal waarin de procedure wordt gevoerd".

Article 5.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Article 5.-

La Commission est assistée d'un secrétaire nommé par Notre Ministre des Affaires étrangères".

L'expression "sans droit de vote" est, en effet, superflue. Elle est même équivoque en ce qu'elle pourrait faire croire que le secrétaire a voix consultative.

Article 6.

La rédaction suivante est proposée pour cet article :

"Article 6.-

Le recours est introduit par le réclamant ou par son conseil dans les trente jours de la notification de la décision contestée".

Article 7.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 7.-

Le recours est introduit par le réclamant :

- soit par lettre recommandée adressée au siège de la Commission,
- soit par lettre recommandée, adressée à un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger ou remise contre récépissé à un tel poste".

.../...

Article 8.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 8.-

L'acte de recours porte :

- l'élection ... (comme au projet);

- le choix d'une des langues ... (comme au projet);

- le nom de la personne ... (comme au projet).

Si le réclamant omet de désigner le troisième membre de la Commission, ce choix doit être fait sur la même liste par les deux premiers membres de la Commission".

Cette disposition soulève une difficulté en ce qui concerne la langue de la procédure. Il se peut, en effet, qu'un Belge résidant éventuellement depuis sa naissance à l'étranger, non seulement ne fasse pas choix de l'une des langues nationales mais introduise sa réclamation dans une autre langue.

S'il était dans l'intention du Gouvernement de considérer une telle réclamation comme non recevable, il conviendrait de compléter en ce sens l'article 6, en y insérant les mots : "dans l'une des langues nationales" entre les mots "introduit" et "par le réclamant".

Dans l'hypothèse inverse, l'article 8 devrait prévoir quelle serait la langue nationale de la procédure. Cette langue ne pourrait être que celle dans laquelle l'affaire devrait être traitée par le Ministre, en application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

.../...

Article 9.

A l'alinéa 1er, les mots "pour toute la durée de l'affaire" doivent être omis. Ils visent, semble-t-il, à prémunir le réclamant contre la révocation arbitraire, par le président, de l'agrément qu'il aurait donné à un fondé de pouvoir. Ce risque d'arbitraire de la part d'un magistrat paraît d'autant moins à redouter que le retrait injustifié de l'agrément pourrait constituer un moyen à l'appui d'un recours en annulation de la décision de la Commission devant le Conseil d'Etat, section d'administration. Par contre, serait bien plus à craindre pour la qualité des débats l'impossibilité où se trouverait le président de retirer l'agrément à un fondé de pouvoir, malgré la gravité des agissements qui pourraient être reprochés à celui-ci.

Article 10.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 10.-

Dans les trente jours de la réception du recours, le secrétaire informe le réclamant, par lettre recommandée, de la date d'ouverture des débats. Cette date, ne peut être postérieure au trentième jour qui suit cette communication".

Article 11.

A l'alinéa 1er, les mots "avant l'ouverture des débats" manquent de précision : il conviendrait de fixer un délai minimum de manière que le réclamant ou son conseil, de même que les membres de la Commission, soient en mesure de prendre connaissance du dossier en temps utile.

.../...

A l'alinéa 2, par analogie avec l'article 10, alinéa 6, de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, il serait préférable d'écrire :

"Notre Ministre des Affaires étrangères ou son délégué participe aux débats de la Commission mais non au délibéré".

La seconde phrase de l'alinéa 3 serait mieux rédigée comme suit :

"Tant le réclamant que Notre Ministre des Affaires étrangères peuvent, avant la clôture des débats, déposer des conclusions écrites, préalablement communiquées".

Article 12.

Le texte suivant est proposé :

"Article 12.-
La Commission statue par décision motivée dans les trente jours de la clôture des débats".

Article 13.

Les mots "de la Commission" sont superflus et peuvent être omis.

Le texte suivant est proposé :

"La décision est notifiée à l'appelant dans les huit jours par lettre recommandée".

.../...

Article 14.

La première phrase de cet article est superflue et inexacte puisque la décision de la Commission est susceptible d'annulation par le Conseil d'Etat.

La portée de la règle inscrite dans la seconde phrase devrait être précisée. Telle qu'elle est rédigée, cette phrase empêchera le Ministre d'exercer sa compétence normale en matière de délivrance des passeports dans toutes les affaires où la Commission aura statué. Six mois après le prononcé ou la notification de la décision (le texte ne le précise pas), le Ministre pourra seulement solliciter la révision de celle-ci. La recevabilité de la demande de révision est-elle subordonnée à la survenance d'un élément nouveau ? On peut le supposer. Mais dans ce cas, et surtout s'il s'agit d'un fait grave, par exemple d'une atteinte à la sécurité de l'Etat belge (loi du 14 août 1974 relative à la délivrance des passeports, article 10, § 1er), le Ministre ne devrait-il pas pouvoir prendre des mesures conservatoires lui-même et, au besoin, dans les six mois de la décision, sans s'exposer à l'accusation d'avoir violé les termes très généraux de l'article 14 ? Celui-ci devrait donc être revu.

OPSCHRIFT.

Het opschrift kan eenvoudiger als volgt worden geredigeerd :

"Koninklijk besluit tot inrichting van de Commissie van beroep inzake de afgifte van paspoorten".

AANHEF.

Het eerste lid van de aanhef zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Gelet op de wet van 14 augustus 1974 betreffende de afgifte van paspoorten, inzonderheid op de artikelen 10 en 14;".

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Algemene opmerking.

Om aan te duiden door wie het beroep tegen een van de in artikel 1, tweede lid, bedoelde beslissingen wordt ingesteld, gebruiken de artikelen 6 en volgende van het ontwerp de term "appellant". Die benaming is niet geschikt, want de handeling waartegen beroep openstaat is er een die de Minister verricht in de hoedanigheid van actieve bestuursoverheid; zij is geen beslissing van een administratief rechtscollege, de enige die voor hoger beroep in enge zin vatbaar is. Een meer geschikte term is "reclamant".

.../...

Artikel 1.

In de Franse tekst van het eerste lid dient te worden gelezen :

"Une Commission spéciale, dénommée ..." in plaats van "nommée".

Het tweede lid zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Zij doet uitspraak over de beroepen tegen de beslissingen waarbij Onze Minister van Buitenlandse Zaken weigert een paspoort af te geven, te verlengen of te vernieuwen, dat paspoort intrekt of de geldigheid ervan in tijd of ruimte beperkt".

Artikel 2.

Deze bepaling zou beter als volgt beginnen :

"De Commissie is samengesteld uit drie leden :

- een werkend, emeritus - of eremagistraat, die het voorzitterschap waarneemt;
- een advocaat van Belgische nationaliteit, sedert tien jaar ingeschreven op een tableau van de Orde van advocaten;
- een persoon van Belgische nationaliteit die meer dan dertig jaar oud is en zich verdienstelijk heeft gemaakt in werken of verenigingen die zich inlaten met de bescherming van de rechten van de mens".

.../...

Op te merken valt dat het ontwerp niet bepaalt hoeveel personen ten minste de Minister van Buitenlandse Zaken moet opnemen in de lijst die hij om de drie jaar dient op te stellen.

Artikel 3.

Deze bepaling zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 3.-

Onze Minister van Buitenlandse Zaken kan, volgens dezelfde regels, plaatsvervangers aanwijzen voor de eerste twee werkende leden".

Artikel 4.

Ter wille van de overeenstemming tussen beide versies en ter verbetering van wat slechts een verschrijving lijkt te zijn, schrijve men in de Franse tekst "langue nationale".

De Nederlandse tekst zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"De werkende en de plaatsvervangende leden moeten doen blijken van de kennis van de landstaal waarin de procedure wordt gevoerd".

Artikel 5.

Dit artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Artikel 5.-

De Commissie wordt bijgestaan door een secretaris die door Onze Minister van Buitenlandse Zaken wordt benoemd".

De woorden "zonder stemrecht" zijn immers overbodig. Zij zijn zelfs misleidend daar zij de indruk kunnen wekken dat de secretaris raadgevende stem zou hebben.

Artikel 6.

Voor dit artikel wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 6.-

Het beroep wordt door de reclamant of door zijn raadsman ingesteld binnen dertig dagen na de kennisgeving van de betwiste beslissing".

Artikel 7.

Dit artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 7.-

Het beroep wordt door de reclamant ingesteld :

- hetzij bij een aangetekende brief, gericht aan de zetel van de Commissie,
- hetzij bij een aangetekende brief, aan een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland gericht of tegen ontvangbewijs afgegeven".

.../...

Artikel 8.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 8.-

Het beroepschrift vermeldt :

- de keuze van woonplaats in België;
- de keuze van de landstaal waarin de procedure voor de Commissie zal worden gevoerd. Wordt die taal niet uitdrukkelijk aangegeven in de brief, dan wordt de zaak behandeld in de taal door de reclamant in zijn brief gebruikt;
- de naam van de persoon door de reclamant als derde lid van de Commissie gekozen uit de lijst bedoeld in artikel 2.

Wijst de reclamant het derde lid van de Commissie niet aan, dan wordt die keuze uit dezelfde lijst gedaan door de eerste twee leden van de Commissie".

In verband met deze bepaling rijst een moeilijkheid wat de proceduretaal betreft. Het kan immers gebeuren dat een Belg die eventueel sedert zijn geboorte in het buitenland verblijft, niet alleen geen van de landstalen kiest, maar bovendien zijn bezwaar in een andere taal indient.

Mocht het in de bedoeling van de Regering liggen een zodanig bezwaar als niet ontvankelijk te beschouwen, dan zou artikel 6 in die zin moeten worden aangevuld door invoeging van de woorden "in een van de landstalen" tussen de woorden "zijn raadsman" en "ingediend".

.../...

In de andere veronderstelling zou artikel 8 moeten bepalen in welke taal de procedure dan wordt gevoerd. Die taal zou alleen die kunnen zijn waarin de zaak door de Minister diende te worden behandeld overeenkomstig de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

Artikel 9.

In het eerste lid moeten de woorden "voor de ganse duur van de zaak" vervallen. Hiermede lijkt te worden bedoeld de reclamant te vrijwaren tegen willekeurige herroeping door de voorzitter van de erkenning die hij aan een gevolmachtigde mocht hebben verleend. Dat gevaar voor een willekeurig optreden van een magistraat lijkt des te minder te duchten, daar de onverantwoorde intrekking van de erkenning een middel zou kunnen opleveren tot staving van een beroep tot nietigverklaring van de beslissing van de Commissie bij de Raad van State, afdeling administratie. Veeleer zou echter moeten worden gevreesd voor de kwaliteit van de debatten, indien de voorzitter de erkenning van een gevolmachtigde niet zou kunnen intrekken ondanks de ernst van de gedragingen die hem zouden kunnen worden verweten.

Artikel 10.

Dit artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 10.-

Binnen dertig dagen na ontvangst van het beroep, geeft de secretaris, bij een aangetekende brief, aan de reclamant kennis van de datum waarop de debatten worden geopend. Die datum mag niet lager vallen dan de dertigste dag na die kennisgeving".

.../...

Artikel 11.

In het eerste lid zijn de woorden "vóór de opening der debatten" niet nauwkeurig genoeg; er zou een minimumtermijn moeten worden bepaald zodat de reclamant of zijn raadsman, alsook de leden van de Commissie, tijdig inzage kunnen nemen van het dossier.

In het tweede lid zou, naar analogie van artikel 10, zesde lid, van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie, beter kunnen worden gelezen :

"Onze Minister van Buitenlandse Zaken of zijn gemachtigde neemt deel aan de besprekingen van de Commissie, maar niet aan de beraadslaging".

Het derde lid zou beter als volgt worden gelezen :

"De procedure voor de Commissie wordt mondeling en op tegenspraak gevoerd. Zowel de reclamant als Onze Minister van Buitenlandse Zaken kunnen, vóór het sluiten van de debatten, vooraf medegedeelde schriftelijke conclusies overleggen".

Artikel 12.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 12.-
De Commissie doet uitspraak bij een met redenen omklede beslissing binnen dertig dagen na het sluiten van de debatten".

.../...

Artikel 13.

De woorden "van de Commissie" kunnen als overbodig vervallen.

Men redigere de tekst als volgt :

"Van de beslissing van de Commissie wordt binnen acht dagen bij aangetekende brief aan de reclamant kennis gegeven".

Artikel 14.

De eerste volzin van dit artikel is overbodig en onjuist, vermits de beslissing van de Commissie vatbaar is voor vernietiging door de Raad van State.

De strekking van de regel van de tweede volzin zou moeten worden gepreciseerd. Zoals die volzin is geredigeerd zal hij de Minister verhinderen zijn normale bevoegdheid inzake afgifte van paspoorten uit te oefenen in alle gevallen waarin de Commissie uitspraak zal hebben gedaan. Eerst zes maanden na de uitspraak of na de kennisgeving van de beslissing (de tekst bevat geen nadere bepaling), zal de Minister de herziening van de beslissing kunnen vorderen. Zal zich een nieuw feit moeten voordoen opdat de herzieningsaanvraag ontvankelijk zij ? Dat mag worden verondersteld. Maar zou de Minister in dat geval, en vooral wanneer het gaat om een ernstig feit, bijvoorbeeld het in gevaar brengen van de veiligheid van de Belgische Staat (wet van 14 augustus 1974 betreffende de afgifte van paspoorten, artikel 10, § 1), niet zelf bewarende maatregelen moeten kunnen treffen, zo nodig, binnen de zes maanden na de beslissing, zonder dat hij het gevaar loopt te moeten horen dat hij de zeer algemene termen van artikel 14 heeft geschonden ? Dat artikel zou derhalve moeten worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
F. RIGAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J.-P. HAESAERT, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-P. HAESAERT, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.