LEGISLATION Raad van State
1
bureau Coordination

VVV. -1- L.3493/1.

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 20 mars 1953, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution de l'article 2 de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers", a donné le 30 mars 1953 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e Maart 1953 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "genomen in uitvoering van artikel 2 van de wet d.d. 28 Maart 1952 op de vreemdelingenpolitie", heeft de 30e Maart 1953 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat propose de donner au projet l'intitulé suivant :

"ARRETE ROYAL RELATIF AUX CONDITIONS D'ENTREE, DE SEJOUR ET D'ETABLISSEMENT DES ETRANGERS EN BELGIQUE.".

\+

\+ +

L'alinéa 1er du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, notamment l'article 2;".

\+

\+ +

Article 1er.

Cet article est relatif aux conditions d'entrée des étrangers dans le Royaume.

Sous réserve des accords internationaux, il subordonne cette entrée à la possession d'un passeport revêtu du visa diplomatique ou consulaire belge, et ce sous peine de refoulement et de poursuites judiciaires.

Plusieurs accords, dont tous n'ont pas été publiés, autorisent les citoyens de certains Etats étrangers à pénétrer en Belgique en n'étant munis que

/

d'un simple titre d'identité (France - Luxembourg - Pays-Bas - Suisse, notamment) ; d'autres accords ont supprimé la formalité du visa; enfin, certains accords établissent un régime spécial pour les frontaliers.

L'article 2 de la loi du 28 mars 1952 confère au Ministre de la Justice le soin d'accorder l'autorisation de pénétrer en Belgique aux conditions et formes que le Roi détermine.

Cette disposition doit être rapprochée de l'article 1er de l'arrêté-loi du 4 décembre 1939; cet article énonce également l'obligation d'être en possession d'un passeport, mais sous trois réserves que le projet ne reprend pas :

1° le Ministre des Affaires étrangères peut établir des dérogations;

2° l'obligation du port d'un passeport n'est faite qu'aux étrangers âgés de plus de 15 ans;

3° le passeport peut être remplacé par un document en tenant lieu.

La situation actuelle peut donc être résumée comme suit, sans que l'on puisse prétendre que la liste ci-dessous est complète.

Sont exemptés du port d'un passeport revêtu d'un visa diplomatique ou consulaire :

A. en vertu d'accords internationaux :

1° les ressortissants des pays qui ont avec la Belgique un accord supprimant l'obligation du passeport : ces pays sont notamment la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse;

2° les ressortissants des pays qui ont avec la Belgique un accord supprimant la formalité du visa (nombreux accords non publiés);

3° les réfugiés porteurs d'une pièce spéciale, telle que le passeport Nansen délivré conformément aux conventions internationales sur les réfugiés que la Belgique a acceptées;

4° les travailleurs frontaliers ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique a un accord sur cet objet (exemple : Allemagne : accord du 18 janvier 1952);

5° les ressortissants d'Etats qui ont avec la Belgique des conventions contenant des clauses spéciales en ce qui concerne l'entrée des nationaux d'un pays dans l'autre (exemple : traités d'établissement);

B. les personnes qui ont obtenu une dérogation du Ministre des Affaires étrangères;

C. les mineurs âgés de moins de quinze ans;

D. les touristes : arrêté royal du 5 avril 1935.

Au point de vue de la forme, l'article 1er soulève plusieurs observations :

1. Cet article ne fait réserve que des stipulations contraires des accords internationaux, alors que les articles 7 et 14 prévoyent en outre des exceptions réspectivement en faveur des réfugiés et des "étrangers privilégiés", ces derniers étant exclus de l'application du futur arrêté. Le Conseil d'Etat estime que le projet devrait, dès l'article 1er, fixer avec exactitude son champ d'application.

2. Les formes et conditions d'octroi des différents visas sont fixées par des instructions ministérielles générales alors que la loi du 28 mars 1952 prévoit que la matière doit être réglée par arrêté royal.

3. La fin de l'alinéa numéroté 1, depuis les mots "sous peine ..." est inutile; ces mots ne font que paraphraser la loi dont les articles 3 et 12 règlent respectivement le refoulement à la frontière et la répression des infractions; au surplus, la rédaction de cette disposition convient plus à une circulaire ministérielle qu'à un arrêté royal.

Article 2.

Le séjour des étrangers en Belgique est actuellement réglé ad generalia par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 14 août 1933 dont le projet s'écarte en partie et auquel il se réfère implicitement en d'autres dispositions (registre des étrangers - carte d'identité spéciale, etc....).

Le Conseil d'Etat suggère que le projet soit envisagé sous l'angle d'une simplification des textes éventuellement applicables à la matière, par le double moyen de la reprise dans le projet des dispositions de l'arrêté royal du 14 août 1933 auxquelles le projet se réfère implicitement, et de l'abrogation expresse des dispositions antérieures que le projet modifie.

.../...

L'alinéa 1er énonce un principe général : l'étranger qui a l'intention de séjourner en Belgique pendant plus de huit jours doit, dans ce délai, se faire inscrire aux registres de l'administration communale de sa résidence.

Les mots "dans ce délai" signifient "dans les huit jours de son entrée en Belgique".

L'alinéa 3 exonère de l'obligation d'inscription aux registres des étrangers les étrangers en voyage d'affaire, d'étude ou d'agrément, dont le séjour ne dépasse pas trois mois consécutifs par semestre civil et qui logent dans une auberge, un hôtel, une maison ou un appartement garnis.

L'expression "pour autant que leur séjour en Belgique ne dépasse pas au maximum trois mois consécutifs par semestre civil" ne semble pas correspondre aux intentions du Gouvernement telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat.

Article 3.

Cet article a trait aux étrangers porteurs d'un "passeport revêtu du visa d'établissement provisoire".

.../...

La délivrance de ce visa est actuellement réglée par des instructions ministérielles. Conformément à l'article 2, alinéa 1er, de la loi de 1952 l'autorisation de séjourner dans le Royaume est accordée par le Ministre de la Justice aux conditions et formes déterminées par arrêté royal.

La rédaction de l'alinéa 1er est ambiguë. On ne voit pas à quoi font allusion les mots : "A moins qu'il n'en soit dispensé en vertu d'accords internationaux". Veut-on qu' à moins qu'il n'en soit dispensé en vertu d'accords internationaux, l'étranger doive être porteur d'un passeport revêtu du visa d'établissement provisoire pour pouvoir séjourner temporairement dans le Royaume ? Ou bien veut-on que l'étranger qui en est dispensé en vertu d'accords internationaux, ne doive pas obtenir la permission de séjourner dans le Royaume ?

Le deuxième alinéa dispose que le permis temporaire de séjour donne droit au certificat d'inscription au registre des étrangers; il ne précise toutefois pas par qui et dans quelles conditions la prorogration et le renouvellement sont accordés.

Le troisième alinéa oblige l'étranger à lever son certificat d'inscription. Le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition est superflue.

.../...

Article 4.

Aux termes de cet article, le permis d'établissement "donne droit à la carte d'identité valable deux ans et renouvelable". Ce texte pourrait faire croire que le permis d'établissement n'aurait qu'une durée de validité de deux ans, alors que ce permis est définitif, sauf application de l'article 4 de la loi de 1952, et que le renouvellement de la carte d'identité n'est exigé qu'à des fins fiscales.

Article 5.

L'alinéa 3 de cet article dispose que le Ministre de la Justice peut, dans des cas particuliers, dispenser un étranger de lever soit le certificat d'inscription, soit la carte d'identité.

Le Conseil d'Etat estime que ces cas particuliers devraient être précisés dans l'article.

Article 7.

Cet article ne précise pas par qui l'étranger réfugié sera mis en possession du document prévu à l'alinéa 1er, ni la forme de ce document.

L'alinéa 3, qui fait appel à la notion de "pays de premier asile", paraît en contradiction avec la convention de Genève du 28 juillet 1951 en ce sens qu'il faudra, pour que l'étranger protégé par cette convention puisse jouir de l'asile en Belgique, qu'il satisfasse à une condition supplémentaire que la convention ne prévoit pas.

.../...

L'alinéa 4 devrait préciser la portée des mots : "tomber sous le droit commun".

Article 13.

Le Conseil d'Etat estime que l'article 13 devrait être omis et qu'il y aurait lieu de viser la loi du 2 juin 1856 dans le préambule. Dans la mesure où le projet tend à exécuter cette loi, tout manquement à ses dispositions serait sanctionné par les peines prévues dans la loi.

Article 14.

Le Conseil d'Etat estime qu'en ce qui concerne les agents diplomatiques et consulaires, il y aurait lieu de s'inspirer du texte de l'article 15 de l'arrêté royal du 14 août 1933.

En ce qui concerne les "fonctionnaires internationaux", il n'en existe aucune définition; le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y aurait lieu de définir ce qu'il faut entendre par ces termes.

Article 15.

Cet article doit être rédigé selon les règles que le Conseil d'Etat a maintes fois préconisées (Notre Ministre de ..., Notre Ministre de ..., etc ...).

+

+ +

.../...

Le Conseil d'Etat est d'avis que certaines dispositions du projet pourraient être ordonnées d'une manière plus logique : les articles 1er et 14 devraient être fusionnés de façon à fixer ab initio le champ d'application de l'arrêté; l'article 6 devrait suivre l'article 7 et l'article 10 précéder l'article 9.

\+

\+ +

Plusieurs articles du projet répètent ou paraphrasent des dispositions de l'arrêté royal du 14 août 1933 portant aménagement des taxes de séjour dues par les étrangers et codification des divers règlements concernant la police des étrangers. D'autres dispositions ne sont pas reprises, bien qu'elles doivent manifestement subsister. Le Conseil d'Etat est d'avis de reprendre dans le projet toutes celles des dispositions de cet arrêté que le Gouvernement entend maintenir ou modifier, à l'exception des dispositions d'ordre fiscal, ainsi que les arrêtés ministériels d'exécution des 29 juillet 1938 et 20 août 1946 relatifs au séjour en Belgique de certains étrangers privilégiés. Les dispositions ainsi reprises et celles que le Gouvernement n'entend pas maintenir devraient faire l'objet d'une abrogation expresse.

De Raad van State stelt voor, het ontwerp de volgende titel te geven :

"KONINKLIJK BESLUIT BETREFFENDE DE VOORWAARDEN WAARONDER VREEMDELINGEN BELGIE KUNNEN BINNENKOMEN , ER VERBLIJVEN EN ER ZICH VESTIGEN.".

\+

\+ +

Het eerste lid van de inleiding leze men als volgt :

"Gelet op de wet van 28 Maart 1952 op de vreemdelingenpolitie, namelijk op artikel 2;".

\+

\+ +

Artikel 1.

Dit artikel betreft de voorwaarden waaronder vreemdelingen het Rijk mogen binnenkomen.

Onder voorbehoud van de internationale overeenkomsten eist het voor het binnenkomen een reispas met het Belgisch diplomatiek of consulair visum, en zulks op straffe van terugdrijving en gerechtelijke vervolgingen.

Verscheidene overeenkomsten die niet alle zijn bekendgemaakt, machtigen de onderdanen van sommige vreemde Staten België binnen te komen met een gewoon identiteitsbewijs (namelijk Frankrijk - Luxemburg - Nederland - Zwitserland); andere overeenkomsten hebben de formaliteit van het visum afgeschaft; sommige overeenkomsten, ten slotte, treffen speciale voorzieningen voor de grensarbeiders.

.../...

Artikel 2 van de wet van 28 Maart 1952 belast de Minister van Justitie met de zorg dat de machtigingen om België binnen te komen, worden verleend onder de voorwaarden en op de wijze door de Koning bepaald.

Deze bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 1 van de besluitwet van 4 December 1939; dit artikel schrijft eveneens de verplichting inzake reispas voor, maar dan met een drievoudig voorbehoud dat in het ontwerp niet meer voorkomt :

1° de Minister van Buitenlandse Zaken kan afwijkingen bepalen ;

2° de verplichting een reispas te bezitten, geldt enkel voor vreemdelingen ouder dan 15 jaar ;

3° de reispas kan vervangen worden door een als zodanig geldend document.

De huidige toestand kan dus als volgt worden samengevat - de onderstaande lijst maakt geen aanspraak op volledigheid:

Van het bezit van een reispas met diplomatiek of consulair visum zijn vrijgesteld :

A. krachtens internationale overeenkomsten :

1° onderdanen van landen die met België een overeenkomst tot afschaffing van de verplichting inzake reispas hebben gesloten, namelijk : Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Zwitserland;

2° onderdanen van de landen die met België een overeenkomst tot afschaffing van de formaliteit van het visum hebben gesloten (talrijke niet bekendgemaakte overeenkomsten) ;

.../...

3° vluchtelingen die in het bezit zijn van een speciaal stuk - als het Nansen paspoort - afgegeven overeenkomstig internationale verdragen betreffende de vluchtelingen, waartoe België toegetreden is ;

4° grensarbeiders die onderdaan zijn van een land waarmede België dienaangaande een overeenkomst heeft gesloten (voorbeeld : Duitsland: overeenkomst van 18 Januari 1952) ;

5° onderdanen van Staten die met België overeenkomsten hebben gesloten met bijzondere clausules betreffende het toelaten van de onderdanen van het ene land in het andere (voorbeeld : vestigingsverdragen);

B. personen aan wie de Minister van Buitenlandse Zaken een afwijking heeft toegestaan;

C. minderjarigen beneden vijftien jaar ;

D. toeristen : koninklijk besluit van 5 April 1935.

Wat de vorm betreft, is bij artikel 1 het volgende op te merken :

1° het enige voorbehoud dat in dit artikel wordt gemaakt, betreft de strijdige bepalingen in de internationale akkoorden, terwijl de artikelen 7 en 14 bovendien nog uitzonderingen kennen ten behoeve van vluchtelingen en "bevoorrechte vreemdelingen", waarbij deze laatste dan buiten de toepassing van het ontworpen besluit vallen. De Raad van State is van mening, dat reeds in artikel 1 het geldingsgebied van het besluit moet worden aangegeven

.../...

2° de vormen en voorwaarden voor het verlenen der verscheidene visa worden volgens het ontwerp in algemene ministeriële onderrichtingen vastgesteld, terwijl de wet van 28 Maart 1952 bepaalt dat dergelijke voorzieningen bij koninklijk besluit worden getroffen ;

3° de slotzin van het eerste lid is overbodig vanaf de woorden "zo niet kan ..."; zij parafraseren gewoon de wet, waarvan de artikelen 3 en 12 onderscheidenlijk betrekking hebben op de terugdrijving naar de grens en de bestraffing der overtredingen ; die bepaling is overigens zo gesteld, dat zij veeleer past in een ministeriële omzendbrief dan in een koninklijk besluit.

Artikel 2.

Inzake verblijf van vreemdelingen in België is thans een regeling ad generalia voorhanden in het koninklijk besluit betreffende bijzondere machten van 14 Augustus 1933 dat het ontwerp voor een deel niet volgt terwijl het er op andere plaatsen impliciet bij aansluit (vreemdelingenregister - bijzondere identiteitskaart, enz.).

De Raad van State geeft in overweging dat men zich in het ontwerp zou plaatsen op het standpunt van een vereenvoudiging der eventueel ter zake toepasselijke teksten. Dit doel kan op tweeërlei wijze worden bereikt : het overnemen van de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 Augustus 1933 waar het ontwerp

.../...

impliciet bij aansluit, en de uitdrukkelijke opheffing van de vroegere bepalingen welke het ontwerp wijzigt.

Het eerste lid stelt een algemeen beginsel: de vreemdeling die voornemens is, zich langer dan acht dagen in België op te houden, moet zich, binnen die termijn, in de registers van het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats laten inschrijven.

De woorden "binnen die termijn" betekenen "binnen acht dagen nadat hij België binnenkomt".

Het derde lid ontslaat van de verplichte inschrijving in het vreemdelingenregister, de vreemdelingen op zaken-, studie- of plezierreis, wier verblijf niet langer duurt dan drie achtereenvolgende maanden per kalendersemester en die hun intrek nemen in een herberg, een hotel, een gemeubileerd huis of gemeubileerd appartement.

De formule "op voorwaarde dat hun verblijf in België niet langer duurt dan ten hoogste drie achtereenvolgende maanden per kalendersemester" schijnt niet te beantwoorden aan de bedoeling van de Regering zoals deze aan de Raad van State werd uiteengezet.

.../...

Artikel 3.

Dit artikel heeft betrekking op de vreemdelingen die in het bezit zijn van een "reispas met visum tot voorlopige vestiging".

De afgifte van dit visum is thans in ministeriële onderrichtingen geregeld. Luidens artikel 2, eerste lid, van de wet van 1952, wordt toelating om in het Rijk te verblijven verleend door de Minister van Justitie overeenkomstig de voorwaarden en vormen bepaald bij koninklijk besluit.

De tekst van het eerste lid is dubbelzinnig. Het is niet duidelijk waarop de woorden : "tenzij hij daarvan ontslagen is krachtens internationale overeenkomsten" betrekking hebben. Bedoelt men dat de vreemdeling, "tenzij hij daarvan ontslagen is krachtens internationale overeenkomsten", in het bezit moet zijn van een reispas met visum tot voorlopige vestiging om in het Rijk te verblijven? Of bedoelt men dat de vreemdeling die er krachtens internationale overeenkomsten van ontslagen is, geen toelating behoeft om in het Rijk te verblijven?

Het tweede lid bepaalt dat de tijdelijke verblijfvergunning recht geeft op het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister; het bepaalt evenwel niet door wie en onder welke voorwaarden verlenging en vernieuwing worden toegestaan.

.../...

Het derde lid legt de vreemdeling de verplichting op zijn bewijs van inschrijving af te halen. De Raad van State is van oordeel, dat deze bepaling overbodig is.

Artikel 4.

Overeenkomstig dit artikel geeft de vergunning om zich te vestigen "recht op de identiteitskaart welke gedurende twee jaar geldig is en kan hernieuwd worden". Die tekst kan het doen voorkomen alsof de vergunning om zich te vestigen slechts een geldigheidsduur van twee jaar heeft, terwijl zij, daarentegen, behoudens toepassing van artikel 4 van de wet van 1952, definitief is, en de identiteitskaart alleen om fiscale redenen moet vernieuwd worden.

Artikel 5.

Het derde lid van dit artikel bepaalt dat de Minister van Justitie in bijzondere gevallen een vreemdeling kan ontslaan van het afhalen hetzij van het bewijs van inschrijving, hetzij van de identiteitskaart.

De Raad van State is van oordeel dat die bijzondere gevallen in het artikel moeten worden genoemd.

.../...

Artikel 7.

Dit artikel zegt niet wie aan de vluchteling het in het eerste lid bedoelde document zal ter hand stellen; evenmin bepaalt het de vorm van dit document.

Het derde lid,dat werkt met het begrip "het eerste land waar toevlucht wordt gezocht",lijkt in tegenspraak met het Verdrag van Genève van 28 Juli 1951, in die zin dat de door dit verdrag beschermde vreemdeling om in België asyl te genieten moet voldoen aan een bijkomende voorwaarde die niet in het verdrag voorkomt .

In het vierde lid dient de draagwijdte van de woorden "onder het gemeen recht vallen" te worden omschreven.

Artikel 13.

De Raad van State is van mening dat artikel 13 kan wegvallen en dat in de inleiding moet verwezen worden naar de wet van 2 Juni 1856. Voor zover het ontwerp strekt tot uitvoering van deze wet, zou elke tekortkoming aan de bepalingen van het ontwerp onder toepassing vallen van de bij die wet gestelde straffen

.../...

Artikel 14.

De Raad van State is van oordeel dat ten aanzien van de diplomatieke en consulaire ambtenaren aansluiting moet worden gezocht bij de tekst van artikel 15 van het koninklijk besluit van 14 Augustus 1933.

Een definitie van "internationale ambtenaren" is niet voorhanden; de Raad van State is van advies, dat de betekenis van die woorden dient te worden omschreven.

Artikel 15.

Voor de redactie van dit artikel volge men de regelen welke de Raad van State bij herhaling heeft aanbevolen (Onze Minister van ..., Onze Minister van ...) .

\+

\+ \+

De Raad van State is van advies dat sommige bepalingen van het ontwerp op een logischer wijze kunnen gerangschikt worden : de artikelen 1 en 14 zouden zo moeten samengevoegd worden dat het geldingsgebied van het besluit ab initio omschreven wordt; artikel 6 zou na artikel 7 komen en artikel 10 vóór artikel 9.

\+

\+ \+

.../...

Verscheidene artikelen van het ontwerp herhalen of parafraseren bepalingen van het koninklijk besluit van 14 Augustus 1933 houdende regeling van de op de vreemdelingen toepasselijke verblijfrechten en samenschakeling van de verschillende regelen betreffende de vreemdelingenpolitie. Andere bepalingen zijn niet overgenomen ofschoon zij klaarblijkelijk van kracht blijven. De Raad van State adviseert, in het ontwerp over te nemen al de bepalingen van dit besluit welke de Regering wenst te behouden of te wijzigen, uitgezonderd fiscale voorzieningen, alsook de ministeriële uitvoeringsbesluiten van 29 Juli 1938 en 20 Augustus 1946 betreffende het verblijf in België van sommige bevoorrechte vreemdelingen. De aldus overgenomen bepalingen en die welke de Regering niet wenst te behouden, moeten dan uitdrukkelijk worden opgeheven.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J. SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M. SOMERHAUSEN, G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat raadsheren van State	
	J. VAUTHIER, G. DOR,	assesseurs de la section de législation bijzitters van de afdeling wetgeving	
	G. PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. VAN BUNNEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Ministre de la Justice.
uitgifte afgeleverd aan de H. Minister van Justitie.

Le 1953.

De 1953.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.