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 9 mai 1949 d'une demande d'avis urgent sur un projet de loi sur la police des étrangers, a donné en sa séance du 12 mai 1949 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 9 Mei 1949 door de Minister van Justitie verzocht hem dringend van advies te dienen over een ontwerp van wet op de vreemdelingenpolitie, heeft ter zitting van 12 Mei 1949 het volgend advies gegeven:

Le projet de loi a pour objet de régler la situation des étrangers sur des bases nouvelles et de manière définitive, en s'inspirant des dispositions de la loi du 12 février 1897 et de l'arrêté-loi du 28 septembre 1939.

*
* *

Le Conseil d'Etat étant appelé à communiquer son avis d'urgence, doit se borner à formuler les observations suivantes :

I.

En ce qui concerne l'article 1er, il conviendrait de préciser dans l'exposé des motifs la signification des termes : "séjourner" et "s'établir". Il est à noter que le terme néerlandais "zich vestigen" correspond tantôt aux mots "se fixer" (article 1er) et tantôt aux mots "s'établir" (articles 2 et 6).

Il importe de préciser la signification et le champ d'application des termes :
"permis de séjour toujours révocable", d'autant plus que le permis n'est pas révocable ad nutum lorsque l'intéressé a obtenu son inscription aux registres de la population. Dans ce cas, il ne peut plus faire l'objet que d'une mesure d'expulsion.

D'après le projet, l'étranger ne peut pénétrer volontairement en Belgique que s'il y est autorisé par le Ministre de la Justice, alors que l'octroi des visas consulaires qui permet l'accès au territoire est de la compétence du Ministre des Affaires étrangères.

./...

II.

En ce qui concerne l'article 2, il vaut mieux substituer les mots : "sécurité nationale" (1) à "sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat" parce que la notion de "sécurité intérieure" se confond avec celle de "tranquillité publique".

D'autre part, il serait souhaitable de préciser dans l'exposé des motifs la portée des termes : "qui compromet la tranquillité publique ou la sécurité nationale".

Il semble que ces termes aient, dans l'esprit du gouvernement, la signification très large qu'ils avaient déjà sous l'empire de la loi du 1er février 1897.

Tout ce qui est contraire au bon ordre moral, social et politique interne d'un Etat peut être considéré comme portant atteinte à sa tranquillité.

D'autre part, certains agissements de l'étranger peuvent être de nature à compromettre la situation du pays à l'égard d'autres pays. Il y aura alors atteinte à la sécurité nationale.

Il va de soi que le même fait peut constituer à la fois une atteinte à la tranquillité publique et à la sécurité nationale.

Dans tous ces cas, l'étranger pourra être éloigné du Royaume.

Selon l'interprétation donnée par la jurisprudence à la loi du 12 février 1897, c'est uniquement l'arrêté d'expulsion fondé sur des motifs politiques qui doit être délibéré en conseil des ministres, lorsqu'il s'agit d'un étranger qui compromet la tranquillité publique (Cass., 12 mars 1894, Pas. 1, 145 -Coor Arlon, 3 décembre 1937, Pas., 1938, 3, 50; -Bekaert, L'expulsion des étrangers et le délit de rupture de ban, Rev. dr.pén. 1934, Nos 108 et suiv.) Il y aurait lieu de confirmer cette interpréta tion ou de la traduire dans le texte du projet.

---

(1) Comp. l'article 3 de la convention conclue à Genève le 28 oc tobre 1933 concernant le statut international des réfugiés, convention approuvée par la loi du 27 juin 1937: "Chacune des parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire, les réfugiés ayant été autorisés à y séjourner régulièrement, à moins que les dites mesures (de police) ne soient dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public" (Cfr.aussi

La loi du 12 février 1897 prévoyait en pareil cas un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Le projet y substitue un arrêté ministériel délibéré en conseil des ministres.

Ce procédé constitue une innovation.

Pour mettre fin à une controverse (Cass. 12 mars 1894, précité; Cass., 13 janvier 1902, Pas., 1, 106; Corr. Arlon, 3 décembre 1937, précité, J. Mertens, Le fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux, 1945, pp. 211, 212, 215 et suiv.), il conviendrait de prescrire que l'arrêté d'expulsion délibéré en conseil des ministres portera mention de cette délibération.

La question se pose également de savoir s'il n'y a pas lieu d'imposer la motivation de l'arrêté d'expulsion, motivation qui selon la jurisprudence était interdite par la loi du 12 février 1897 (Cass., 12 mars 1894 et 13 janvier 1902, précité; Bekaert, loc. cit. , Nos 80 et suiv.)

*
* *

Selon l'article 2 du projet, pourra être renvoyé ou expulsé, l'étranger puni d'une peine de police prévue par la loi belge ou par la loi de son pays.

Il en sera de même pour l'étranger condamné pour délit politique ou pour une infraction non prévue par les lois belges.

A cet égard, la loi du 12 février 1897 ne visait que le cas de poursuites ou de condamnation à l'étranger "pour les crimes ou délits qui donnent lieu à l'extradition" (article 1er).

*
* *

III.

Le projet omet de prévoir la notification de l'arrêté d'expulsion ainsi que le délai accordé à l'étranger pour s'exécuter volontairement (voir article 3 de la loi du 12 février 1897).

Il importe enfin de préciser la distinction entre le renvoi et l'expulsion.

IV.

Le projet ne comporte aucune garantie pour l'étranger, en ce qui concerne notamment la durée de la détention prévue à l'article 3.

Un remède pourrait être apporté à cette situation par l'institution d'un contrôle du pouvoir judiciaire en ce qui concerne le maintien de la détention et par la fixation d'un délai à l'expiration duquel cette détention devra cesser.

V.

Il résulte de l'article 5 du projet que les personnes suivantes pourront en tout temps être renvoyées ou expulsées, même si elles remplissent les conditions énumérées à l'article 4 :

1° les personnes déchues en vertu des articles 18bis (loi du 30 juillet 1934) et 18 ter (arrêté-loi du 6 mai 1944) de l'arrêté royal du 14 décembre 1932 portant coordination des lois sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité.

./..

2° les personnes déchues en vertu de l'arrêté-loi du 20 juin 1945 sur la déchéance de la nationalité belge.

Cet arrêté-loi concerne les personnes qui dans les territoires soumis au régime administratif allemand après le 10 mai 1940, ont exercé des fonctions dirigeantes dans les organismes politiques créés par l'ennemi ou ont été propagandistes actifs de l'ennemi.

Cette déchéance s'étend à l'épouse et aux enfants mineurs sous la garde du déchu, sauf recours des intéressés.

VI.

La notion de récidive étant fixée par une jurisprudence unanime, il est inutile de déterminer dans le texte son point de départ.

VII.

L'article 6 du projet comporte des dérogations aux dispositions contenues dans le Livre ler du Code pénal en matière de complicité et de récidive. Il convient donc de modifier en conséquence la rédaction de l'article 7.

VIII.

Aux termes de l'article 67 de la Constitution, le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. L'article 8 devrait donc être supprimé.

./....

IX.

L'article 10 abroge la législation existante, mais il va de soi que les mesures prises sous l'empire de cette législation continuent à sortir leurs effets. Il serait toutefois dangereux de prévoir expressément dans le projet, le maintien de ces mesures parce que pareil maintien leur conférerait un caractère tel que seul le pouvoir législatif pourrait les rapporter.

- -

Het ontwerp van wet heeft als voorwerp de toestand van de vreemdelingen definitief en op nieuwe grondslage te regelen; het laat zich hierbij leiden door de bepalingen van de wet van 12 Februari 1897 en van de besluitwet van 28 September 1939.

*

* *

Daar zijn advies dringend werd gevraagd, moet de Raad van State zich bepalen tot het formuleren van de volgende opmerkingen.

I.

Wat artikel 1 betreft, zou de memorie van toelichting de betekenis van de woorden "verblijven" en "zich vestigen" nader moeten omschrijven. Aan te stippen valt dat het Nederlands woord "zich vestigen" nu eens aan "se fixer" (artikel 1), dan eens aan "s'établir" (art. 2 en 6) beantwoordt.

Men zou nader moeten bepalen welke de betekenis en het toepassingsveld zijn van de woorden: "verblijfpas die te allen tijde kan ingetrokken worden", te meer dat de verblijfpas niet herroepelijk is ad nutum, wanneer de belanghebbende zijn inschrijving in de bevolkingsregisters heeft bekomen. In dit geval kan hij alleen nog het voorwerp

zijn van een maatregel van uitzetting.

Volgens het ontwerp mag een vreemdeling slechts vrijwillig in België binnenkomen, wanneer hij daartoe door de Minister van Justitie is gemachtigd, terwijl het toekennen van consulaire visa, waarbij toegang tot het grondgebied wordt verleend, tot de bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken behoort.

II.

Wat betreft artikel 2, zou in de plaats van de woorden: "inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat" beter "nationale veiligheid" staan (I) omdat het begrip "inwendige veiligheid" en het begrip "openbare rust" dezelfde zijn.

Anderzijds ware het gewenst in de memorie van toelichting de betekenis van de termen "die de openbare rust of de nationale veiligheid in gevaar brengt" nader te bepalen.

Deze termen blijken , in de geest van de wet, de zeer ruime betekenis te hebben die zij reeds in de wet van 1 Februari 1897 bezaten.

Al wat strijdig is met de goede morele, sociale en politieke inwendige orde van een Staat kan beschouwd worden als een inbreuk op de rust van deze Staat.

Anderzijds kunnen sommige gedragingen van de vreemdeling de toestand van het land ten opzichte van andere landen in gevaar brengen. In dat geval zal er een inbreuk zijn op de nationale veiligheid.

Het spreekt vanzelf dat hetzelfde feit terzelfdertijd een inbreuk kan zijn op de openbare rust en op de nationale veiligheid.

In al die gevallen, zal de vreemdeling uit het Rijk kunnen verwijderd worden.

---

(1) Vergel. artikel 3 van de overeenkomst gesloten op 28 October 1933 te Genève, betreffende het Internationaal statuut der vluchtelingen, welke overeenkomst bij de wet van 29 Juni 1937 werd bekrachtigd:"Elke der Hoge Verdragsluitende Partijen verbindt zich de vluchtelingen die regelmatig de toelating verkregen hebben om op haar grondgebied te verblijven, daaruit niet te verwijderen door toepassing van politiemaatregelen, zoals uitzetting of terugdrijving tenzij gezegde (politie) maatregelen opgelegd zijn door redenen van nationale veilig-

Volgens de interpretatie, die door de rechtspraak aan de wet van 12 Februari 1897 wordt gegeven, moet alleen over het besluit van uitzetting dat op politieke beweegredenen steunt, in de ministerraad worden beraadslaagd, wanneer het gaat om een vreemdeling die de openbare rust in gevaar brengt (Cass. 12 Maart 1894, Pas. 1, 145 - Corr. Aarlen, 3 December 1937, Pas., 1938, 3, 50; -Bekaert, L'expulsion des étrangers et des délits de rupture de ban, Rev. dr. pén. 1934, nos 108 en volgende.) Deze interpretatie zou moeten bevestigd worden of in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking komen.

De wet van 12 Februari 1897 voorzag in zulk geval een koninklijk besluit waarover in de Ministerraad beraadslaagd was geworden. Het ontwerp stelt in de plaats daarvan een ministerieel besluit waarover in de ministerraad beraadslaagd werd.

Dit procédé is iets volkomen nieuws.

Om het twistpunt te beslechten (Cass. 12 Maart 1894, voornoemd ; Cass. 13 Januari 1902, Pas. 1, 106 ; Corr Aarlen, 3 December 1937, voornoemd ; J. Mertens, Le fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux, 1945, blz. 211, 212, 215 en vlgd.) zou moeten voorgeschreven worden dat het in ministerraad overgelegde besluit van uitzetting deze beraadslaging zal vermelden.

Het is eveneens de vraag of niet moet worden opgelegd, dat het besluit van uitzetting met redenen omkleed zou zijn, motivering die volgens de rechtspraak door de wet van 12 Februari 1897 verboden was (Cass. 12 Maart 1894 en 13 Januari 1902, voornoemd ; Bekaert, loc. cit., nrs 80 en vlgd.)

*

* *

.../...

Volgens artikel 2 van het ontwerp kan uit het land gewezen of gezet worden, de vreemdeling gestraft door een in de Belgische wet of in de wet van zijn land gestelde politiestraf.

Hetzelfde zal gelden voor de vreemdeling, die wegens een politiek misdrijf of wegens een niet door de Belgische wetten bepaald misdrijf is veroordeeld.

In dit opzicht sloeg de wet van 12 Februari 1897 slechts op het geval van vervolging tegen of veroordeling van de vreemdeling "wegens misdaden of wanbedrijven tot uitlevering aanleiding gevende." (artikel 1)

*
* *

III.

Het ontwerp gewaagt niet van de kennisgeving van het besluit van uitzetting, noch van de termijn, die aan de vreemdeling wordt verleend om zich vrijwillig naar de maatregel te schikken (zie artikel 3 van de wet van 12 Februari 1897).

Tenslotte moet het onderscheid tussen "uitgewezen" en "uitgezet" nader bepaald worden.

IV.

Het ontwerp bevat geen enkele waarborg voor de vreemdeling, wat onder meer de duur van de in artikel 3 voorziene hechtenis betreft.

Die toestand zou kunnen verholpen worden door het inrichten van een contrôle door de rechterlijke macht omtrent het handhaven der hechtenis en door het bepalen van een termijn, bij het verstrijken waarvan de hechtenis zal moeten ophouden.

.../...

V.

Uit artikel 5 van het ontwerp vloeit voort dat de volgende personen te allen tijde mogen uitgewezen of uitgezet worden, zelfs wanneer zij de in artikel 4 opgesomde voorwaarden vervullen:

1° de personen die vervallenverklaard zijn krachtens de artikelen 18 bis (wet van 30 Juli 1934) en 18 ter (besluitwet van 6 Mei 1944) van het koninklijk besluit van 14 December 1932 houdende samenordening van de wetten op het verwerven, het verlies en het terugwinnen van de nationaliteit.

Artikel 18 bis : vervallenverklaring.

2° de personen, die vervallen verklaard zijn krachtens de besluitwet van 20 Juni 1945 betreffende het verval van de Belgische nationaliteit.

Deze besluitwet betreft de personen, die in de gebieden welke na 10 Mei 1940 aan het Duits administratief regime onderworpen werden, leidende functies in de door de vijand opgerichte politieke organismen waargenomen hebben of actieve propagandisten van de vijand zijn geweest.

Deze vervallenverklaring treft ook, behoudens beroep vanwege de betrokkenen, de vrouw en de minderjarige kinderen, die onder bewaking van de vervallenverklaarde persoon staan.

VI.

Het begrip herhaling is door een eenparige rechtspraak vastgelegd ; het is dus overbodig het ogenblik waarop de herhaling ingaat in de tekst te bepalen.

.../...

VII.

Artikel 6 van het ontwerp bevat afwijkingen van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek in zake medeplichtigheid en herhaling. De tekst van artikel 7 zou dus dienvolgens moeten worden gewijzigd.

VIII.

Luidens artikel 67 van de Grondwet, maakt de Koning verordeningen en neemt Hij de besluiten, die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Artikel 8 zou dus moeten wegvallen.

IX.

Bij artikel 10 wordt de bestaande wetgeving opgeheven, maar het hoeft geen betoog dat de op grond van deze wetgeving genomen maatregelen van kracht blijven. Het zou evenwel gevaarlijk zijn de handhaving van deze maatregelen uitdrukkelijk in het ontwerp te bepalen, omdat zij hierdoor zulk een karakter zouden krijgen, dat zij enkel door de wetgevende macht zouden kunnen ingetrokken worden.

Etaient présents: | Waren aanwezig:

Messieurs: J. SUETENS, président du Conseil d'Etat, | président
De Heren: voorzitter van de Raad van State, | voorzitter

M. SOMERHAUSEN, | conseillers d'Etat
G. HOLOYE, | raadsheren van State

G. PIQUET, greffier adjoint, | greffier
adjunct-griffier, | griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. SUETENS, président.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. SUETENS, voorzitter.

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