

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 28 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "concernant l'admission des réfugiés sur le territoire, fixant la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié et imposant aux transporteurs certaines obligations relatives à l'accès des étrangers au territoire", a donné le 30 juillet 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 28 juli 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende de toelating tot het grondgebied van vluchtelingen, tot vaststelling van de procedure tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling en tot het opleggen aan de vervoerders van bepaalde verplichtingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied van vreemdelingen", heeft op 30 juli 1986 het volgend advies gegeven :

I. OBJET DU PROJET D'ARRETE ROYAL.

Le projet d'arrêté royal tend à réglementer d'une manière plus stricte l'admission des réfugiés sur le territoire du royaume. A cet effet, trois types de mesures sont envisagées :

- les premières consistent en une modification de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, principalement du titre II, chapitre 2;

- les deuxièmes fixent la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié. Elles ne s'insèrent pas dans une loi existante et elles sont regroupées en trois chapitres principaux relatifs au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, à la Commission permanente de recours des réfugiés, et à la procédure;

- les troisièmes établissent des sanctions à charge des transporteurs publics et privés, relativement à l'accès des étrangers au territoire national.

II. BASE LEGALE.

Le projet d'arrêté est fondé sur l'article 1er, 2°, c et d, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, article qui dispose comme suit :

.../...

"Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes mesures utiles en vue :

...

2° de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques, et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor, plus précisément :

...

c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions;

d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat;".

Le rapport au Roi, précédant le projet d'arrêté royal justifie comme suit la compétence du Roi pour prendre un tel arrêté :

"Dans la crise actuelle des finances publiques, les pouvoirs locaux ne sont pas épargnés. De nombreux C.P.A.S. et communes connaissent des déficits, parfois importants, auxquels le gouvernement souhaite qu'ils puissent faire face.

L'afflux d'étrangers, attirés dans notre pays pour des raisons économiques, a fortement accru les charges des C.P.A.S.

...

Toutefois, nous constatons aujourd'hui en Belgique, comme dans d'autres pays d'Europe, que de plus en plus d'étrangers pénètrent sur le territoire en demandant le statut de réfugié politique. Nombre d'entre eux n'obtiennent finalement pas ce statut. Leur arrivée reste essentiellement due à des motifs économiques mais ils contournent les mesures de limitation de l'immigration en revendiquant la qualité de réfugié

politique. Dans ce cas, l'accès sans contrôle au territoire belge et les délais d'examen des demandes imposent aux C.P.A.S. de prendre en charge ces étrangers pendant une période assez longue avec des répercussions financières directes sur le budget de l'Etat et les budgets des communes qui doivent couvrir le déficit de leur C.P.A.S..

...

Le but du présent projet est de renforcer le contrôle de l'accès au territoire en précisant les motifs qui permettent de refuser le séjour d'un étranger, d'accélérer les procédures d'examen des demandes des candidats réfugiés politiques qui ont été admis à séjourner en Belgique et d'imposer aux transporteurs certaines obligations relatives à l'accès des étrangers au territoire.

Le présent projet d'arrêté trouve ainsi son fondement dans les dispositions de l'article 1er, 2°, c et d, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

En effet, les modifications apportées au chapitre II du titre II de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers permettent au Ministre de la Justice d'exercer un véritable contrôle et de refouler à la frontière les candidats réfugiés dont la demande est injustifiée.

Pour ceux qui seront admis à séjourner en Belgique, la création d'un commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et d'une commission permanente de recours des réfugiés permettra de mieux maîtriser les procédures et de raccourcir les délais d'examen des dossiers actuellement traités par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Cet examen plus rapide et mieux adapté des dossiers permettra d'éviter de faire supporter par de nombreux C.P.A.S. des charges financières trop lourdes.

Il est difficile de chiffrer de façon précise l'économie qui sera ainsi réalisée. On peut toutefois escompter que la procédure de reconnaissance qui peut durer actuellement jusqu'à deux ans, sera raccourcie d'au moins de moitié. Le montant inscrit actuellement (300 millions en 1986) au budget du Ministère de la Santé publique et qui est en constante augmentation s'en trouve ainsi considérablement diminué".

.../...

Le Conseil d'Etat doit soulever d'emblée la question de la relation qui existe entre l'objet principal du projet - qui, selon son intitulé, concerne l'admission des réfugiés sur le territoire national - et l'effet d'économie nécessaire pour qu'il puisse trouver un fondement légal dans la disposition invoquée au préambule de l'arrêté en projet.

Le Gouvernement se réfère à deux chefs de compétence possibles :

"c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions;

d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat;"

A cet égard, le délégué du Ministre confirme que l'institution publique qui serait rationalisée est le représentant du Haut Commissaire aux Réfugiés de l'O.N.U. qui se verrait libéré de la délégation que le Ministre des Affaires étrangères lui a donnée par arrêté du 22 février 1954, et ce conformément à l'article 5 de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et des Annexes, signées à Genève le 28 juillet 1951.

.../...

Ni le texte ni les travaux préparatoires de la loi du 27 mars 1986 attribuant des pouvoirs spéciaux au Roi ne permet de considérer le représentant du Haut Commissaire aux Réfugiés comme étant une institution publique que le Roi aurait le pouvoir de rationaliser.

Au surplus, il est rappelé que le Conseil d'Etat n'a jamais reconnu au représentant du Haut Commissaire aux Réfugiés la qualité d'autorité administrative belge, au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (arrêts LUSNJANI, n° 19.151, du 21 septembre 1978, et BURSTYNJSKY, n° 19.327, du 13 décembre 1978).

Cependant, il y a incontestablement une rationalisation qui est opérée par le projet, notamment par l'abrogation de l'article 5 de la loi du 26 juin 1953 qui dispose comme suit :

"Le Ministre des Affaires étrangères sera seul compétent pour décider par application des dispositions de la Convention, de la qualité de réfugié des personnes invoquant le bénéfice de la Convention. Il est autorisé à déléguer cette compétence à l'autorité internationale investie par les Nations Unies de la mission de protéger les réfugiés".

Non seulement la délégation au représentant du Haut Commissaire aux Réfugiés est supprimée, mais encore la "matière" du statut des réfugiés est transférée au Ministère de la Justice qui est déjà compétent pour l'application de la législation sur les étrangers.

.../...

Il faut souligner que cette rationalisation doit avoir pour but de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques. Si tel peut être le cas pour la suppression de la délégation donnée au Haut Commissaire aux Réfugiés, tel n'est pas le cas pour le transfert de la matière du Ministère des Affaires étrangères au Ministère de la Justice. En d'autres termes, la limitation des dépenses qui incombent principalement aux centres publics d'aide sociale (le rapport au Roi insiste sur ce point) peut se réaliser par la simple abrogation de l'arrêté ministériel du 22 février 1954 (1).

L'arrêté en projet a un objet qui n'est pas limité aux objectifs essentiels pour lesquels le Roi a reçu des pouvoirs spéciaux. C'est en réalité un nouveau système, relatif à l'entrée en Belgique et au séjour sur le territoire des candidats réfugiés et à la reconnaissance de leur qualité de réfugié, qui est mis en place. Une réforme aussi substantielle sort du cadre des pouvoirs conférés au Roi par la loi du 27 mars 1986, même si certaines conséquences de ce nouveau système correspondent à des objectifs pour lesquels le Roi a reçu des pouvoirs spéciaux.

.../...

(1) Puisque, selon le rapport au Roi, c'est au représentant du Haut Commissaire aux Réfugiés que sont imputables les retards.

Au surplus, en son chapitre II, le projet crée une commission permanente de recours des réfugiés. Ce nouvel organisme est une juridiction administrative qui constitue une garantie pour les candidats réfugiés. Toutefois, la création d'une telle juridiction n'entre dans aucune des matières et ne correspond à aucun des buts pour lesquels le Roi a reçu des pouvoirs spéciaux. A défaut de disposition expresse L'autorisant à créer une juridiction administrative, le Roi est, en application de l'article 94 de la Constitution, incompétent pour ce faire.

Le titre III du projet d'arrêté concerne les "obligations des transporteurs relatives à l'accès des étrangers au territoire".

L'article 38 révèle clairement que l'amende administrative frappe le transporteur qui "transporte à destination de la Belgique un passager qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers".

L'article 38, et les articles suivants, établissent donc une sanction afin d'assurer le respect de l'article 2 de la loi du 15 décembre 1980.

.../...

L'article 3, § 4, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, précise que "le Roi peut assurer l'application des dispositions prises en exécution de la présente loi par des sanctions administratives, civiles et pénales".

Tel n'est pas le cas de l'article 38 dont l'objet n'est pas d'assurer l'application des dispositions prises en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux, mais bien l'application de dispositions légales préexistantes.

En conclusion, pris dans son ensemble, l'arrêté royal en projet n'a pas de base légale.

I. DOEL VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT.

Het ontworpen koninklijk besluit beoogt de toelating tot het grondgebied van vluchtelingen strenger te regelen. Daartoe worden drie soorten maatregelen overwogen :

- de maatregelen van de eerste soort bestaan in het wijzigen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, hoofdzakelijk van titel II, hoofdstuk 2;
- de maatregelen van de tweede soort bepalen de procedure tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling. Zij worden niet in een bestaande wet ingevoegd en zijn gegroepeerd in drie voorname hoofdstukken die onderscheidenlijk betrekking hebben op het commissariaat-generaal voor vluchtelingen en staatlozen, op de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen en op de procedure;
- de maatregelen van de derde soort voorzien in sancties tegen openbare en private vervoerders met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot 's lands grondgebied.

II. RECHTSGROND.

Het ontworpen besluit steunt op artikel 1, 2°, c en d, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, welk artikel het volgende bepaalt :

"Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

.../...

2° de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven, meer bepaald :

...

c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren;

d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben;".

In het verslag aan de Koning, dat aan het ontworpen koninklijk besluit voorafgaat, wordt de bevoegdheid van de Koning om een dergelijk besluit vast te stellen als volgt verantwoord :

"In de huidige crisis van de overheidsfinanciën worden de lokale besturen niet gespaard. Zo hebben talrijke O.C.M.W's en gemeenten te kampen met tekorten die soms aanzienlijk kunnen zijn en de regering wenst dat ze aan deze tekorten het hoofd kunnen bieden.

Door de toeloop van vreemdelingen, die om economische redenen naar ons land komen, zijn de lasten van de O.C.M.W's sterk gestegen.

...

Op dit ogenblik moeten we evenwel vaststellen dat er in België, zoals in andere Europese landen, meer en meer vreemdelingen het grondgebied binnenkomen door het statuut van politiek vluchteling aan te vragen. Velen onder hen bekomen dit statuut uiteindelijk niet. Het is hoofdzakelijk om economische redenen dat ze naar ons land komen, doch ze omzeilen daarbij de maatregelen tot beperking van de immigratie door de hoedanigheid van politiek vluchteling aan te vragen. In dit geval brengt het feit van de toegang tot het Belgisch grondgebied, zonder controle, en de termijnen van onderzoek van de aanvragen, met zich dat deze vreemdelingen gedurende een vrij lange periode ten laste komen van de O.C.M.W's hetgeen een onmiddellijke financiële weerslag heeft op de Staatsbegroting en de begrotingen der gemeenten die het tekort van hun O.C.M.W. moeten dekken.

...

Het huidig ontwerp heeft tot doel de controle op de toegang tot het grondgebied te versterken door het preciseren van de motieven die het mogelijk maken het verblijf aan een vreemdeling te weigeren, de procedures van onderzoek van de aanvragen van kandidaat-politieke vluchtelingen die tot verblijf in België toegelaten werden te versnellen en aan de verzoekers bepaalde verplichtingen met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied op te leggen.

Dit ontwerp van besluit is aldus gestoeld op de bepalingen van artikel 1, 2°, c en d van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van sommige bijzondere machten aan de Koning.

Inderdaad, de wijzigingen die werden aangebracht aan hoofdstuk II van titel II van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen zullen het de Minister van Justitie mogelijk maken een werkelijke controle uit te oefenen en de kandidaat-vluchtelingen wier aanvraag niet gerechtvaardigd is aan de grens terug te drijven.

Voor wat diegenen betreft die tot verblijf in België toegelaten worden, is er een Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en een Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen opgericht, hetgeen zal toelaten beter de procedures te beheersen en de termijnen te verkorten van het onderzoek der dossiers die thans door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen behandeld worden.

Door dit sneller en beter aangepast onderzoek van de dossiers zal men kunnen vermijden dat veel O.C.M.W.'s al te zware financiële lasten moeten dragen.

Het is moeilijk precies te berekenen hoeveel de aldus verwezenlijkte besparing zal bedragen. Er kan echter verwacht worden dat de erkenningsprocedure die momenteel tot twee jaar kan duren, minstens voor de helft zal verkort worden. Het bedrag dat momenteel is ingeschreven (300 miljoen in 1986) op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en dat voortdurend in stijgende lijn gaat zal hierdoor aanzienlijk worden verminderd".

De Raad van State moet al dadelijk de vraag opwerpen naar het verband dat bestaat tussen het hoofddoel van het ontwerp - dat, volgens het opschrift ervan betrekking heeft op de toelating van vluchtelingen tot 's lands grondgebied - en het besparingseffect dat vereist is opdat het ontworpen besluit een rechtsgrond kan ontlelen aan de bepaling waarop het zich in de aanhef beroept.

De Regering verwijst naar twee mogelijke punten van bevoegdheid :

"c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren;

d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben;"

In dit verband bevestigt de gemachtigde van de Minister dat de openbare instelling die gerationaliseerd zou worden, de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen is, die zou worden bevrijd van de bevoegdheidsopdracht die de Minister van Buitenlandse Zaken hem bij besluit van 22 februari 1954 heeft verleend, overeenkomstig artikel 5 van de wet van 26 juni 1953 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen en van de Bijlagen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

Noch de tekst, noch de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning maken het mogelijk de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen te beschouwen als een openbare instelling die door de Koning gerationaliseerd zou mogen worden.

Overigens wordt eraan herinnerd dat de Raad van State nooit erkend heeft dat de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen de hoedanigheid zou bezitten van een Belgische administratieve overheid in de zin van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (arresten LUSNJANI, nr. 19.151, van 21 september 1978, en BURSTYNJSKY, nr. 19.327, van 13 december 1978).

Toch is er onbetwistbaar een rationalisatie die door het ontwerp wordt doorgevoerd, inzonderheid door de opheffing van artikel 5 van de wet van 26 juni 1953, hetwelk bepaalt :

"Alleen de Minister van Buitenlandse Zaken is bevoegd om, krachtens de bepalingen van het Verdrag, te beslissen omtrent de hoedanigheid van vluchteling der personen die het voordeel van dit Verdrag inroepen. Hij is er toe gemachtigd deze bevoegdheid over te dragen aan de internationale autoriteit die door de Verenigde Naties gelast is voor de bescherming der vluchtelingen te zorgen".

.../...

Niet alleen vervalt de delegatie die de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen was verleend, maar de gehele "aangelegenheid" van de vluchtelingenstatus wordt overgedragen naar het Ministerie van Justitie, dat reeds bevoegd is voor de toepassing van de wetgeving op de vreemdelingen.

Er zij op gewezen dat die rationalisering het beheersen, het beperken of het verminderen van de openbare uitgaven tot doel moet hebben. Al kan dit misschien het geval zijn voor het doen vervallen van de delegatie die aan de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen was verleend, voor de overdracht van de aangelegenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar het Ministerie van Justitie is dat niet zo. Met andere woorden, de beperking van de uitgaven die hoofdzakelijk ten laste komen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (in het verslag aan de Koning wordt op dit punt de nadruk gelegd) kan geschieden door eenvoudigweg het ministerieel besluit van 22 februari 1954 op te heffen (1).

Het ontworpen besluit heeft een doelstelling die niet beperkt is tot de essentiële oogmerken waarvoor de Koning bijzondere machten heeft gekregen. In werkelijkheid wordt een nieuwe regeling ingesteld voor het in België binnenkomen en het op 's lands grondgebied verblijven van kandidaat-vluchtelingen en voor de erkenning van dezer hoedanigheid als vluchteling. Een zo ingrijpende hervorming valt buiten het bestek van de bevoegdheden die bij de wet van 27 maart 1986 aan de Koning verleend zijn, zelfs al beantwoorden bepaalde gevolgen van die nieuwe regeling aan doelstellingen waarvoor de Koning bijzondere machten heeft gekregen.

.../...

(1) Aangezien de vertraging, volgens het verslag aan de Koning, te wijten is aan de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen.

Bovendien stelt het ontwerp in hoofdstuk II een Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen in. Dit nieuwe lichaam is een administratief rechtscollege dat een garantie biedt voor de kandidaat-vluchtelingen. Toch is het instellen van een dergelijk rechtscollege niet in te passen in een van de aangelegenheden, en beantwoordt het ook niet aan een van de doelstellingen, waarvoor de Koning bijzondere machten heeft ontvangen. Bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling die de Koning toestaat een administratief rechtscollege in te stellen, is Hij ingevolge artikel 94 van de Grondwet niet bevoegd om zulks te doen.

Titel III van het ontworpen besluit heeft betrekking op de "verplichtingen van de vervoerders met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied".

Uit artikel 38 blijkt duidelijk dat de vervoerder die "met bestemming België passagiers vervoert welke niet in het bezit zijn van de bij artikel 2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorziene documenten", een geldboete verbeurt.

Artikel 38 en de daarop volgende artikelen voorzien dus in een sanctie om de naleving van artikel 2 van de wet van 15 december 1980 te verzekeren.

Artikel 3, § 4, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, bepaalt dat "de Koning de toepassing van de bepalingen, genomen in uitvoering van deze wet, (kan) verzekeren door sancties van administratieve, burgerlijke en strafrechtelijke aard".

.../...

Dit is niet het geval met artikel 38, waarmee niet beoogd wordt de toepassing van de ter uitvoering van de bijzondere-machtenwet vastgestelde bepalingen te verzekeren, maar wel de toepassing van reeds bestaande wetsbepalingen.

De conclusie is dat het ontworpen koninklijk besluit over het geheel genomen, geen rechtsgrond heeft.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

J.-J. STRYCKMANS,
P. FINCOEUR,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. HANOTIAU, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.