

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.085/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 13 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 mai 1993 fixant la procédure devant la Commission permanente de recours des réfugiés ainsi que son fonctionnement", a donné le 6 octobre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet crée l'assemblée générale de la Commission permanente de recours des réfugiés dont il fixe la composition, le mode fonctionnement et la mission.

L'article 57/24 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers habilite le Roi à déterminer la procédure devant la Commission permanente de recours des réfugiés ainsi que son fonctionnement. Ni cette disposition, ni aucune autre disposition n'habilitent le Roi à créer une assemblée générale.

Dépourvu de fondement juridique, l'article 1^{er} du projet doit être omis.

Article 3

L'article 8, en projet paraphrase l'article 57/12, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

Le procédé qui consiste à reproduire ou à paraphraser des dispositions législatives dans un texte de nature réglementaire, ne peut être admis. Il en va d'autant plus ainsi lorsque des nuances, des ajouts ou des retraits sont ainsi apportés aux dispositions législatives.

Pareil procédé est en effet de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question. En outre, lorsque le texte des dispositions réglementaires diffère de celui des dispositions législatives, il est susceptible de modifier la portée de ces dernières et partant, de les méconnaître.

L'article 8, en projet doit en conséquence être omis.

Article 5

L'alinéa 5 en projet précise le sort réservé aux documents ou renseignements communiqués à la Commission permanente de recours des réfugiés lorsque la sécurité nationale, l'ordre public ou la sécurité des personnes s'opposent à la diffusion de tout ou partie de ces documents ou renseignements : le président de la chambre peut les écarter des débats, auquel cas ces documents ou renseignements ne sont pas versés au dossier, ou n'en communiquer aux parties que les extraits pertinents, le cas échéant, par le biais d'une note, auquel cas, c'est cette dernière qui est versée au dossier.

Il ressort des explications du délégué du ministre que cette disposition a pour objet de permettre à la Commission permanente de prendre en compte des documents ou renseignements qui ne seraient pas communiqués aux parties et de pouvoir se baser sur ces informations pour prendre sa décision.

En tant que juridiction administrative, la Commission permanente de recours des réfugiés est toutefois tenue au respect du principe général des droits de la défense et du débat contradictoire. Ceci implique que les documents dont elle a connaissance et sur lesquels elle compte se fonder pour motiver sa décision doivent être soumis à la contradiction des parties.

Il ne peut être admis que le Roi déroge à ces principes. En effet, si l'on peut admettre que la sécurité nationale, l'ordre public ou la sécurité des personnes puissent

justifier que l'on aménage l'accès à certains documents, seul le législateur pourrait intervenir en cette matière ⁽¹⁾ en respectant le principe de proportionnalité ⁽²⁾.

L'alinéa 3 en projet doit en conséquence être omis.

Article 10

Il résulte de l'article 10 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Observations finales

1. La rédaction de la version française du rapport au Roi doit être fondamentalement revue.

2. La longueur du projet et son caractère purement modificatif ne justifient pas sa division en chapitre.

⁽¹⁾ Voir la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

⁽²⁾ Voir à ce propos, en matière de procès pénal, l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 202/2004 du 21 décembre 2004, considérants B.22 et B.27.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur et Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.085/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 september 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 mei 1993 tot regeling van de werking van en de rechtspleging voor de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen", heeft op 6 oktober 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikel 1

Bij artikel 1 van het ontwerp wordt de algemene vergadering van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen opgericht en worden de samenstelling, de werkwijze en de taak van die vergadering vastgesteld.

Bij artikel 57/24 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt de Koning gemachtigd om de rechtspleging voor en de werkwijze van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen te bepalen. Noch in die bepaling, noch in enige andere bepaling wordt de Koning gemachtigd om een algemene vergadering op te richten.

Artikel 1 van het ontwerp moet bij gebrek aan rechtsgrond vervallen.

Artikel 3

Het ontworpen artikel 8 is een parafrase van artikel 57/12, derde lid, van de wet van 15 december 1980.

Deze werkwijze, die erin bestaat in een regelgevende tekst wetbepalingen over te nemen of te parafraseren, kan niet worden aanvaard. Dit geldt des te meer wanneer aldus wetbepalingen op bepaalde punten genuanceerd, aangevuld of beperkt worden.

.../...

Deze werkwijze schept immers verwarring wat het precieze rechtskarakter van deze regels betreft. Wanneer de tekst van de verordeningsbepalingen bovendien verschilt van de tekst van de wetsbepalingen, kan de draagwijdte van die wetsbepalingen door die tekst gewijzigd worden en is het mogelijk dat die tekst aldus niet meer in overeenstemming ermee is.

Het ontworpen artikel 8 moet bijgevolg vervallen.

Artikel 5

In het ontworpen vijfde lid wordt verduidelijkt wat er geschiedt met de documenten of inlichtingen die aan de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen zijn bezorgd wanneer het geheel of gedeeltelijk openbaar maken van die documenten of inlichtingen niet strookt met de nationale veiligheid, de openbare orde of de veiligheid van personen : de kamervoorzitter kan ze buiten de debatten houden, in welk geval die documenten of inlichtingen niet aan het dossier worden toegevoegd of kan eventueel alleen de ter zake dienende passages aan de partijen meedelen, door middel van een nota, in welk geval het die nota is die bij het dossier wordt gevoegd.

Uit de uitleg van de gemachtigde van de minister blijkt dat die bepaling tot doel heeft ervoor te zorgen dat de Vaste Commissie rekening kan houden met documenten of inlichtingen die niet aan de partijen zouden zijn bezorgd en zich bij het nemen van haar beslissing op die inlichtingen kan baseren.

Als administratief rechtscollege moet de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen echter het algemene beginsel van de rechten van verdediging en het debat op tegenspraak in acht nemen. Dat houdt in dat de partijen tegenspraak moeten kunnen voeren tegen de documenten waarvan ze kennis heeft en waarop ze zich wil baseren om haar beslissing te motiveren.

De Koning mag niet afwijken van die beginselen. Hoewel kan worden aanvaard dat de nationale veiligheid, de openbare orde of de veiligheid van personen een gegronde reden kunnen zijn om de toegang tot bepaalde documenten te regelen, komt die

.../...

taak immers alleen toe aan de wetgever ⁽¹⁾, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel ⁽²⁾.

Het ontworpen derde lid moet bijgevolg vervallen.

Artikel 10

Uit artikel 10 van het ontwerp blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking zal treden de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Slotopmerkingen

1. De redactie van de Franse versie van het verslag aan de Koning moet grondig worden herzien.

2. Gezien de lengte en de louter wijzigende aard van het ontwerp is onderverdeling in hoofdstukken niet gerechtvaardigd.

⁽¹⁾ Zie de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

⁽²⁾ Zie, in dat verband, inzake strafgeding, arrest nr. 202/2004 d.d. 21 december 2004 van het Arbitragehof, overwegingen B.22 en B.27.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur en Mevr. L. VANCRAYEBECK, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS