AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 42.564/4
DU 18 AVRIL 2007

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 22 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

Préambule

1. Il n'y a pas lieu de mentionner dans le préambule les directives européennes mais seulement les dispositions de droit interne qui assurent leur transposition, de sorte que les alinéas 1er à 5 seront omis.

2. Le projet d'arrêté trouve son fondement juridique notamment dans les articles 10, § 2, alinéa 2, 10*bis*, § 1er, alinéa 2, et § 2, alinéa 3, 12, alinéa 3, 13, § 1er, alinéa 5, et § 2, alinéa 2, 17, alinéa 2, 18, § 1er, 19, alinéa 5, 41, alinéa 2, 42, alinéas 1er et 2, 50, alinéa 1er, 57/30, § 1er, alinéa 6, et 61/3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [(1)].

Par conséquent, l'alinéa 6, devenant l'alinéa 1er, doit être adapté.

3. Compte tenu de l'observation formulée sous l'article 101 du projet, il convient de viser également dans le préambule, l'article 78 de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

---

(1) Dont certains ont été modifiés ou remplacés par diverses dispositions de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 précitée, lesquelles dispositions ne sont cependant pas encore entrées en vigueur.

Dispositif

Article 1er

Par analogie avec l'article 2 de la loi du 15 septembre 2006 précitée, l'article 1er du projet précise que l'arrêté en projet transpose, "entre autres" (2), dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les cinq directives du Conseil de l'Union européenne qui y sont énumérées. Il s'ensuit que l'arrêté royal en projet constitue, en quelque sorte, un complément à cette loi du 15 septembre 2006, au regard des obligations qui incombent à la Belgique en matière de transposition en droit interne de directives européennes.

L'attention de l'auteur du projet d'arrêté est toutefois attirée sur ce que la directive 2005/85/CE du Conseil de l'Union européenne du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (3) n'est pas visée à l'article 1er de la loi du 15 septembre 2006 précitée, avec cette conséquence que l'arrêté royal en projet sera le seul texte réglementaire qui se référera, en droit interne, à cette directive, pour ce qui concerne la matière du droit d'accès et de séjour des étrangers sur le territoire.

Il convient donc que l'auteur du projet d'arrêté s'assure que la nécessité de transposer la directive 2005/85/CE précitée, pour le 1er décembre 2007, n'implique pas l'adoption, pour cette date, de dispositions législatives complémentaires à celles déjà adoptées en droit interne, notamment par la loi du 15 septembre 2006 précitée, de même

---

(2) Comme observé dans l'exposé des motifs relatif à la loi du 15 septembre 2006, précitée, il s'agit d'entendre par cette expression que l'arrêté en projet n'assure qu'une transposition partielle des directives énumérées à l'article 1er, c'est-à-dire en tant que la transposition de ces directives a trait à la matière du droit d'accès et de séjour des étrangers sur le territoire (Doc. Parl., Chambre, DOC 51 2478/001, p. 12).

(3) Qui, en application de l'article 43, alinéa 1er, de la directive, doit être transposée pour le 1er décembre 2007, sous réserve de l'article 15 de la directive, dont la transposition doit être assurée pour le 1er décembre 2008.

.../...

que par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers [4] [5].

Article 5

L'article 25/2, § 1er, alinéa 1er, 2/, en projet se réfère à des conditions "fixées par la loi, par un arrêté royal ou par le ministre". Si cette disposition doit être analysée comme l'attribution d'un pouvoir réglementaire au ministre, la section de législation n'aperçoit pas, dans le délai imparti, le fondement légal qui habiliterait le Roi à attribuer un tel pouvoir au ministre. À défaut d'habilitation expresse, une telle subdélégation ne peut non plus se concevoir du fait qu'il ne s'agit pas d'aspects accessoires ou de détail dans la matière concernée.

Article 20

Au 1/, il y a lieu de se référer, dans la version française, au texte en vigueur [6] plutôt que de procéder à une "nouvelle traduction" de la version néerlandaise.

---

(4) Voir, à ce sujet, l'observation générale III.D. 4.1 et 4.2, formulée par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 39.717/AV, donné le 21 février 2006 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2479/001, p. 275).

(5) Aucune de ces deux lois ne contient toutefois de référence à la directive, comme le prévoit son article 43, alinéa 2. Il convient également de rappeler que doit être communiqué à la Commission, en application de l'article 43, alinéa 3, de la directive, le texte des dispositions de droit interne qui ont été adoptées dans le domaine régi par la directive et qui permettent d'établir que la directive a dûment été transposée en droit interne.

(6) "L'administration communale procède" et non pas "L'administration communale va".

Article 37

À l'alinéa 1er de l'article 71/2*bis* en projet, il y a lieu d'écrire les mots "le maintien de l'étranger dans un lieu déterminé".

Article 44

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 72*bis* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité, est abrogé.

Article 54

L'alinéa 2 du paragraphe 4, nouveau, se réfère au "§ 1er, alinéa 2" de l'article 80 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, précité. Or ce paragraphe est abrogé par l'article 54, 1/, du projet. Il convient de lever cette incohérence.

Article 101

1. L'arrêté en projet vise à adapter l'arrêté royal du 8 octobre 1981 précité, principalement pour tenir compte des modifications apportées par la loi précitée du 15 septembre 2006.

Selon l'article 78 de la loi du 15 septembre 2006 précitée, les dispositions de la loi "entrent en vigueur aux dates fixées par le Roi et au plus tard le premier jour du treizième mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au Moniteur belge". Cette loi ayant été publiée au Moniteur belge le 6 octobre 2006, elle entre dès lors en vigueur au plus tard le 1er novembre 2007.

Il y a lieu de faire entrer en vigueur au même moment les dispositions légales qui constituent le fondement juridique du projet, celles auxquelles il est fait référence dans le projet et les dispositions du projet, et celles qui sont directement liées à ces dispositions.

.../...

L'article 101, alinéa 1er, du projet, qui prévoit que les dispositions du projet entrent en vigueur cinq jours après le jour de sa publication au Moniteur belge, doit dès lors être modifié.

2. Par ailleurs, l'article en projet contient trois dispositions, l'une étant une entrée en vigueur spécifique et les deux autres des dispositions transitoires.

Il convient de commencer logiquement par les dispositions transitoires qui suivent les dispositions abrogatoires, notamment les articles 81, 89, 90, 93, 94, 96 et 98 (7).

D'abord, le second membre de la phrase, qui constitue actuellement ce premier alinéa, rédigé dans les termes suivants :

> "à l'exception des articles 13, 16, 17, 1/, 18, 2/, 3/ et 4/, 20, 3/, 4/ et 5/, 22, 23, 1/ et 3/, 24 jusqu'à 30, 32, 33, 61, 64, 67 et 75 jusqu'à 78 dont les dispositions modifiées restent également en vigueur jusqu'à ce que les cartes d'étrangers soient totalement renouvelées."

doit faire l'objet d'une disposition transitoire nouvelle et distincte afin que les dispositions en vigueur avant leur modification le restent jusqu'au renouvellement intégral des cartes d'étrangers qu'elles concernent. Cette nouvelle disposition sera complétée de l'alinéa 3 du texte en projet qui habilite le Ministre à fixer "la date à laquelle ce renouvellement sera complet" en veillant à y remplacer l'indicatif futur par l'indicatif présent comme d'usage dans les textes légaux et réglementaires.

Ensuite, l'alinéa 2 du texte en projet doit faire l'objet d'une disposition transitoire distincte, compte tenu de son objet.

Enfin, le premier membre de la phrase qui constitue l'alinéa 1er, jusqu'à l'expression "au *Moniteur belge*" incluse, doit déterminer l'entrée en vigueur de l'ensemble de l'arrêté en projet en tenant compte de l'observation 1 ci-dessus et doit faire l'objet d'une disposition distincte.

---

(7) Dans le cas d'espèce, d'évidents motifs d'utilité pratique justifient que les dispositions destinées à remplacer ou à abroger certaines annexes suivent l'ordre arithmétique de celles-ci.

Dans le délai imparti, la section de législation n'a pas été à même d'examiner si les mesures transitoires prévues par l'arrêté en projet suffisent à permettre une entrée en vigueur harmonieuse de celui-ci.

Pour tout ce qui précède, l'auteur du texte se référera au code de légistique formelle [(8)].

Annexes

1. La version française de l'annexe 15*ter*, en projet, ne mentionne pas qu'il s'agit de l'annexe 15*ter*. Cette lacune doit être comblée.

2. Dans la version française des intitulés des annexes 39, 39*bis* et 39*ter*, en projet, il convient de lire les mots "maintien dans un lieu déterminé".

---

(8) Voir sur le site web du Conseil d'État : http://www.raadvst-consetat.be/pdf/Lforf1.pdf, en particulier les paragraphes 8.8 à 8.10.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.564/4
VAN 18 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 maart 2007 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 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Aanhef

1. Er is geen grond om in de aanhef de Europese richtlijnen te vermelden, doch alleen de bepalingen van intern recht die zorgen voor de omzetting ervan, zodat het eerste tot het vijfde lid moeten vervallen.

2. Het ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond inzonderheid aan de artikelen 10, § 2, tweede lid, 10*bis*, § 1, tweede lid, en § 2, derde lid, 12, derde lid, 13, § 1, vijfde lid, en § 2, tweede lid, 17, tweede lid, 18, § 1, 19, vijfde lid, 41, tweede lid, 42, eerste en tweede lid, 50, eerste lid, 57/30, § 1, zesde lid, en 61/3, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen [(1)].

Het zesde lid, dat het eerste lid wordt, moet bijgevolg worden aangepast.

---

(1) Sommige van deze artikelen zijn gewijzigd of vervangen bij verscheidene bepalingen van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de voornoemde wet van 15 december 1980, welke bepalingen evenwel nog niet in werking zijn getreden.

3. Gelet op de opmerking gemaakt onder artikel 101 van het ontwerp, moet in de aanhef eveneens worden verwezen naar artikel 78 van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Dispositief

Artikel 1

Naar analogie van artikel 2 van de voornoemde wet van 15 september 2006 bepaalt artikel 1 van het ontwerp dat het ontwerpbesluit in het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen "onder meer" [(2)] de vijf aldaar opgesomde richtlijnen van de Raad van de Europese Unie omzet. Daaruit volgt dat het ontworpen koninklijk besluit in zekere zin een aanvulling vormt van die wet van 15 september 2006, in het licht van de verplichtingen die België worden opgelegd op het gebied van de omzetting van Europese richtlijnen in het interne recht.

De steller van het ontwerpbesluit wordt er evenwel op gewezen dat richtlijn 2005/85/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus [(3)] niet wordt genoemd in artikel 1 van de voornoemde wet van 15 september 2006, wat meebrengt dat het ontworpen koninklijk besluit de enige reglementaire tekst in het interne recht zal zijn die, wat de materie van het recht van vreemdelingen op toegang tot en verblijf op het grondgebied, naar die richtlijn verwijst.

---

(2) Zoals wordt opgemerkt in de memorie van toelichting bij de voornoemde wet van 15 september 2006, moet daaronder verstaan worden dat het ontwerpbesluit de richtlijnen opgesomd in artikel 1 slechts gedeeltelijk omzet, dat wil zeggen in zoverre de omzetting van die richtlijnen de materie betreft van het recht van vreemdelingen op toegang tot en verblijf op het grondgebied (Gedr. Stuk, Kamer, DOC 51 2478/001, blz. 12).

(3) Deze richtlijn moet overeenkomstig artikel 43, eerste alinea, ervan tegen 1 december 2007 zijn omgezet, onder voorbehoud van artikel 15 van de richtlijn, dat tegen 1 december 2008 moet zijn omgezet.

.../...

Derhalve moet de steller van het ontwerp zich ervan vergewissen dat de noodzaak tot omzetting van de voornoemde richtlijn 2005/85/EG tegen 1 december 2007 niet vereist dat tegen die datum aanvullende wetsbepalingen worden aangenomen bovenop die welke reeds zijn aangenomen in het interne recht, inzonderheid bij de voornoemde wet van 15 september 2006, alsmede bij de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [(4)] [(5)].

Artikel 5

In het ontworpen artikel 25/2, § 1, eerste lid, 2/, is sprake van "door de wet, een koninklijk besluit of de minister vastgestelde voorwaarden". Indien deze bepaling aldus moet worden opgevat dat ze reglementaire bevoegdheid verleent aan de minister, ziet de afdeling wetgeving binnen de toegemeten tijd niet in welke rechtsgrond de Koning machtigt een zodanige bevoegdheid te verlenen aan de minister. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging is een zodanige subdelegatie evenmin aanvaardbaar op de grond dat het in de desbetreffende aangelegenheid niet gaat om bijkomstige maatregelen of detailkwesties.

---

(4) Zie in dat verband algemene opmerking III.D.4.1 en 4.2, die de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gemaakt in haar advies 39.717/AV, dat op 21 februari 2006 is verstrekt over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (*Gedr. Stuk* Kamer, DOC 51 2479/001, blz. 275).

(5) Geen van deze beide wetten bevat evenwel een verwijzing naar de richtlijn, zoals artikel 43, alinea 2, ervan nochtans voorschrijft. Er dient evenwel eraan herinnerd te worden dat met toepassing van artikel 43, alinea 3, van de richtlijn de tekst van de bepalingen van intern recht aan de Commissie meegedeeld moet worden die op het onder deze richtlijn vallende gebied zijn vastgesteld en op grond waarvan kan worden aangetoond dat de richtlijn deugdelijk is omgezet in het interne recht.

Artikel 20

In de Franse lezing van punt 1/ moet de vigerende tekst [6] worden aangehaald, veeleer dan dat een "nieuwe vertaling" wordt gemaakt op basis van de Nederlandse lezing.

Artikel 37

In het eerste lid van het ontworpen artikel 71/2*bis*, moeten de woorden "de vasthouding van de vreemdeling op een bepaalde plaats" worden geschreven.

Artikel 44

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk om welke reden artikel 72*bis* van het voormelde koninklijk besluit van 8 oktober 1981 wordt opgeheven.

Artikel 54

In het tweede lid van de nieuwe paragraaf 4 wordt verwezen naar "§ 1, tweede lid," van artikel 80 van het voormelde koninklijk besluit van 8 oktober 1981. Deze paragraaf wordt evenwel opgeheven door artikel 54, 1/, van het ontwerp. Deze inconsistentie moet worden weggewerkt.

Artikel 101

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe het genoemde koninklijk besluit van 8 oktober 1981 aan te passen, hoofdzakelijk om rekening te houden met de wijzigingen aangebracht door de voornoemde wet van 15 september 2006.

---

(6) Men schrijve "L'administration communale procède" in plaats van "L'administration communale va".

Artikel 78 van de voormelde wet van 15 september 2006 bepaalt dat de wetsbepalingen "in werking (treden) op de door de Koning te bepalen data en uiterlijk op de eerste dag van de dertiende maand na die waarin zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt". Doordat deze wet bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 6 oktober 2006, treedt ze derhalve uiterlijk op 1 november 2007 in werking.

Men moet de wetsbepalingen die de rechtsgrond van het ontwerp vormen, die waarnaar in het ontwerp en in de bepalingen van het ontwerp wordt verwezen, en die welke met deze bepalingen rechtstreeks verband houden, op hetzelfde ogenblik in werking laten treden.

Artikel 101, eerste lid, van het ontwerp, dat voorschrijft dat de bepalingen van het ontwerp in werking treden vijf dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, moet derhalve worden gewijzigd.

2. Bovendien bevat het ontworpen artikel drie bepalingen, waarvan er één een specifieke inwerkingtreding is en de twee andere overgangsbepalingen zijn.

Men dient logischerwijs te beginnen met de overgangsbepalingen die volgen op de opheffingsbepalingen, inzonderheid de artikelen 81, 89, 90, 93, 94, 96 en 98 [(7)].

In de eerste plaats moet het tweede deel van de zin die thans dit eerste lid vormt, luidende :

> "met uitzondering van de artikelen 13, 16, 17, 1/, 18, 2/, 3/ en 4/, 20, 3/, 4/ en 5/, 22, 23, 1/ en 3/, 24 tot 30, 32, 33, 61, 64, 67 en 75 tot 78 waarvan de gewijzigde bepalingen eveneens van kracht blijven totdat de vreemdelingenkaarten volledig vernieuwd zijn",

worden opgenomen in een nieuwe en afzonderlijke overgangsbepaling opdat de bepalingen die van kracht zijn voor ze worden gewijzigd, van kracht blijven tot de

---

(7) In dit bijzondere geval is het om duidelijke redenen van praktische aard verantwoord dat de bepalingen die sommige bijlagen moeten vervangen of opheffen de rekenkundige opeenvolging ervan volgen.

volledige vernieuwing van de vreemdelingenkaarten waarop ze betrekking hebben. Deze nieuwe bepaling moet worden aangevuld met het derde lid van de ontworpen tekst dat de Minister machtigt "de datum vast (te stellen) waarop deze vernieuwing volledig is", waarbij er in de Franse tekst voor gezorgd moet worden dat de toekomende tijd van de aantonende wijs wordt vervangen door de tegenwoordige tijd van de aantonende wijs, zoals gebruikelijk is in wets- en verordeningsbepalingen.

Vervolgens moet het tweede lid van de ontworpen tekst worden opgenomen in een afzonderlijke overgangsbepaling, gelet op het doel ervan.

Ten slotte moet het eerste zinsdeel van de zin die het eerste lid vormt, tot en met de bewoordingen "is bekendgemaakt", de inwerkingtreding van het gehele ontworpen besluit bepalen, rekening houdend met opmerking I hierboven, en moet het een afzonderlijke bepaling vormen.

De afdeling wetgeving heeft binnen de toegemeten termijn niet kunnen nagaan of de overgangsmaatregelen bepaald door het ontworpen besluit voldoende zijn om een harmonieuze inwerkingtreding ervan mogelijk te maken.

Voor al wat voorafgaat, wordt de steller van de tekst verwezen naar de wetgevingstechniek [(8)].

Bijlagen

1. De Franse versie van de ontworpen bijlage 15*ter* vermeldt niet dat het om bijlage 15*ter* gaat. Dit gebrek moet worden weggewerkt.

2. In de Franse versie van de opschriften van de ontworpen bijlagen 39, 39*bis* en 39*ter* moet worden gelezen : "maintien dans un lieu déterminé".

---

(8) Zie op de website van de Raad van State : http://www.raadvst-consetat.be/pdf/wetgt-nl.pdf, inzonderheid de paragrafen 8.8. tot 8.10.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, 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 Ph. HANSE