

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.062/2
DU 4 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 30 janvier 2008, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le régime et les règles applicables lors du transfèrement, exécuté par les chauffeurs-agents de sécurité de l'Office des étrangers, des étrangers visés à l'article 74/8, § 1, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.062/2
VAN 4 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 januari 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van het regime en de regels toepasbaar op de overbrenging, uitgevoerd door veiligheidsbeambten-chauffeur van de Dienst Vreemdelingenzaken, van vreemdelingen bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Intitulé

Il convient de faire référence à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en reproduisant fidèlement son intitulé. Par conséquent, dans la version française de l'intitulé, les mots "au territoire" seront insérés entre "l'accès" et ", le séjour".

Dispositif

Article 1^{er}

1. Dans la version française de l'article 1^{er}, 2/, il y a lieu de remplacer les mots "en application de l'article 74/8, § 1^{er}" par les mots "en application des dispositions mentionnées à l'article 74/8, § 1^{er}".

2. Il n'est pas de bonne méthode de mêler dans un texte ayant pour objet de contenir des définitions une disposition ayant pareil objet et une disposition à caractère prescriptif. Tel est le cas au 3/, où il est précisé que les chauffeurs-agents de sécurité ne peuvent faire partie d'un service de police. Cette règle est en outre inutile dès lors que la première partie de la disposition expose que ces agents sont au service "de l'Office des étrangers", qui n'appartient pas aux services de police.

Article 3

La rédaction de la disposition manque de cohérence, en ce qu'en son alinéa 1^{er} elle commence par prévoir que l'ensemble des transfèvements d'étrangers sont pris en charge par des chauffeurs-agents de sécurité et qu'en ses deux autres alinéas, elle prévoit des hypothèses où ces transfèvements relèvent de la compétence d'autres agents.

En outre, tel qu'il est rédigé, l'article 3 ne permet pas de déterminer quels sont les transfèrements qui sont de la compétence des chauffeurs-agents de sécurité.

Tout d'abord, l'alinéa 1^{er} précise que tous les transfèrements sont de la compétence des chauffeurs-agents de sécurité, sous réserve de la compétence des services de police et des agents de sécurité du corps de sécurité du Service public fédéral de la Justice ⁽¹⁾. Cette réserve ne permet pas de circonscrire avec précision la compétence des chauffeurs-agents de sécurité, d'une part, parce que la législation sur les services de police ne précise pas les hypothèses de transfèrement pour lesquels les services de police sont compétents et, d'autre part, parce que l'article 3bis de la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus, s'il indique les deux hypothèses de transfèrement pour lesquels les agents de sécurité peuvent être compétents, précise que c'est "sans préjudice des compétences des services de police locale et fédérale et des chauffeurs-agents de sécurité de l'Office des étrangers".

Ensuite, l'alinéa 2 énumère quels sont les transfèrements effectués "principalement" par les chauffeurs-agents de sécurité, en précisant qu'ils relèvent de la compétence des services de police lorsque des raisons de sécurité ou d'opérationnalité l'imposent. Cet alinéa pose problème pour les raisons suivantes :

- 1/ le terme "principalement" signifie que les transfèrements énumérés pourraient ne pas être pris en charge par les chauffeurs-agents de sécurité, mais aucune précision n'est apportée sur les hypothèses dans lesquelles d'autres autorités - non précisées - seraient compétentes;
- 2/ il n'est pas possible de savoir si seuls les transfèrements énumérés à l'alinéa 2 peuvent, pour des raisons de sécurité ou d'opérationnalité, être pris en charge par les services de police.

⁽¹⁾ L'expression "sans préjudice" doit être comprise en l'espèce comme signifiant "sous réserve", sans quoi on n'en aperçoit pas la portée. Sur la signification de ces deux expressions et sur leur utilisation, voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, rubrique "Technique législative", p. 5.

Enfin, l'alinéa 3 précise que d'autres transfèrements peuvent être, exceptionnellement, de la compétence des chauffeurs-agents de sécurité. Il n'indique toutefois pas quels sont les transfèrements concernés et ne précise pas ce qu'il faut entendre par "exceptionnellement".

En raison des différents problèmes de compréhension et d'interprétation posés par cet article, il convient de le revoir afin d'indiquer clairement et logiquement quels sont les transfèrements pris en charge par les chauffeurs-agents de sécurité et dans quelles conditions.

Article 5

1. À l'alinéa 1^{er}, en projet, il va de soi que la carte de service ne donne aucun privilège dans quelque situation de trafic que ce soit et que, comme l'indique le rapport au Roi, le chauffeur doit donc se conformer au code la route, aucun ordre de mission ne pouvant justifier un manquement à ce dernier. La deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} est dès lors inutile et doit être omise.

2. À l'alinéa 2, le Conseil d'État s'interroge quant à savoir ce qu'est "un permis de conduire pour l'aéroport". S'il s'agit d'une autorisation permettant d'accéder aux voies de circulation routières de l'aéroport, il serait utile de le préciser dans le rapport au Roi afin d'éclairer la portée de la notion.

Plus fondamentalement, et certainement dans l'hypothèse envisagée, c'est à l'Office des étrangers d'effectuer, pour des raisons évidentes de sécurité, la démarche d'obtention de ce permis et non à chaque chauffeur-agent de sécurité. Seul l'Office est d'ailleurs en mesure d'attester à l'égard des instances de l'aéroport que le chauffeur-agent de sécurité pour lequel le permis est sollicité revêt effectivement cette qualité. Cet alinéa doit être revu en conséquence.

Article 6

1. Il conviendrait d'écrire : "un ordre de mission de transfert est établi".

Cette observation vaut pour la suite du projet.

2. Il convient d'indiquer qui établit cet ordre de mission de transfert.

3. À l'alinéa 1^{er} du texte français, il y a lieu de faire préciser chacun des éléments de l'énumération de l'article défini, à l'instar de ce qui figure au 2/.

La même observation vaut pour l'article 23, alinéa 1^{er}.

Article 7

Dans la version française, il convient de remplacer, à l'alinéa 1^{er}, les mots "qu'il y ait" par "qu'il y a".

Dans la version néerlandaise du même alinéa, il y a lieu de remplacer les mots "Voorafgaand aan" par le mot "Voor".

Article 14

Dans la version française, il y a lieu d'ajouter les mots "qui conduit le véhicule" entre les mots "chauffeur-agent de sécurité" et "d'éventuelles anomalies".

Dans la version française les mots "leur étranger" doivent être remplacés par les mots "un étranger".

Dans la version néerlandaise, les mots "houden toezicht op de vreemdeling" doivent être remplacés par les mots "houden elk toezicht op één vreemdeling".

.../...

Article 15

À l'alinéa 3, mieux vaut rédiger la phrase à la forme active afin de préciser que ce sont les chauffeurs-agents de sécurité qui informent le service de dépannage et le bureau de coordination.

Article 21

Il va de soi que, pour l'application de l'article 21, comme l'indique le rapport au Roi, les conditions fixées par l'article 37, auquel se réfère l'article 74/8, § 6, de la loi du 15 décembre 1980, précitée, doivent en tout état de cause être respectées.

Article 23

L'alinéa 2 prévoit que le rapport relatif aux incidents survenus lors d'un transfèrement est transmis au directeur du centre où séjourne l'étranger. Or, certaines hypothèses de transfèrement concernent des étrangers qui ne séjournent pas dans un centre. Mieux vaudrait dès lors indiquer que le rapport est transmis, le cas échéant, au directeur du centre où séjourne l'étranger.

Article 25

L'article en projet habilite le bureau de coordination à rédiger un règlement général qui contiendrait des spécifications précises à destination des chauffeurs-agents de sécurité.

Il ne peut être admis que le Roi, habilité par l'article 74/8, § 3, à fixer le régime et les règles relatives au transfèrement de l'étranger, attribue au bureau de coordination un pouvoir réglementaire en cette matière. Seul le ministre pourrait, le cas échéant, rédiger une circulaire explicitant la réglementation applicable, sans pouvoir mettre en oeuvre un quelconque pouvoir réglementaire à cette occasion.

L'article 25 doit donc être omis.

Onderzoek van het ontwerp

Opschrift

Naar de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen behoort te worden verwezen door het opschrift ervan getrouw weer te geven. Bijgevolg dienen in de Franse tekst de woorden "au territoire" te worden ingevoegd tussen de woorden "l'accès" en ", le séjour".

Dispositief

Artikel 1

1. In de Franse tekst van artikel 1, 2/, dienen de woorden "en application de l'article 74/8, § 1^{er}" te worden vervangen door de woorden "en application des dispositions mentionnées à l'article 74/8, § 1^{er}".

2. Het is geen goede werkwijze om in een tekst waarin definities worden gegeven, naast een bepaling met dat doel een bepaling houdende voorschriften op te nemen. Dat is het geval in onderdeel 3/, waarin bepaald wordt dat de veiligheidsbeambten-chauffeurs geen deel mogen uitmaken van een politiedienst. Die regel is bovendien overbodig, aangezien in het eerste deel van die bepaling uiteengezet wordt dat die beambten werkzaam zijn bij de "Dienst Vreemdelingenzaken", die niet tot de politiediensten behoort.

Artikel 3

De redactie van deze bepaling vertoont een gebrek aan samenhang doordat in het eerste lid aangegeven wordt dat alle overbrengingen van vreemdelingen behoren tot het takenpakket van de veiligheidsbeambten-chauffeurs, terwijl in de twee overige leden sprake is van gevallen waarin overbrengingen onder de bevoegdheid van ander overheidspersoneel ressorteert.

Zoals artikel 3 gesteld is, maakt die bepaling het bovendien niet mogelijk vast te stellen welke overbrengingen tot de bevoegdheid van de veiligheidsbeambten-chauffeurs behoren.

Ten eerste wordt in het eerste lid bepaald dat alle overbrengingen onder de bevoegdheid van de veiligheidsbeambten-chauffeurs ressorteren, onder voorbehoud van de bevoegdheid van de politiediensten en van de veiligheidsbeambten bij het veiligheidskorps van de Federale Overheidsdienst Justitie ⁽¹⁾. Door dat voorbehoud is het niet mogelijk de bevoegdheid van de veiligheidsbeambten-chauffeurs duidelijk te omschrijven, enerzijds omdat in de wetgeving betreffende de politiediensten niet wordt aangegeven voor welke gevallen van overbrenging de politiediensten bevoegd zijn en, anderzijds, omdat in artikel 3bis van de wet van 25 februari 2003 houdende de inrichting van de functie van veiligheidsbeambte met het oog op de uitvoering van taken die betrekking hebben op de politie van hoven en rechtbanken en de overbrenging van gevangenen wel wordt aangegeven voor welke twee gevallen van overbrenging de veiligheidsbeambten bevoegd kunnen zijn, maar daarbij gepreciseerd wordt dat zulks geldt "onverminderd de bevoegdheden van de lokale en federale politiediensten en van de veiligheidsbeambte-chauffeurs van de Dienst Vreemdelingenzaken".

⁽¹⁾ Het woord "onverminderd" moet hier worden begrepen als "onder voorbehoud van", aangezien anders niet in te zien valt wat daarmee wordt bedoeld. Voor de betekenis van beide uitdrukkingen en het gebruik ervan, zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, rubriek "Wetgevingstechniek", blz. 5.

Vervolgens wordt in het tweede lid een opsomming gegeven van de overbrengingen die "voornamelijk" uitgevoerd worden door veiligheidsbeambten-chauffeurs, met de precisering dat die overbrengingen tot de bevoegdheid van de politiediensten behoren wanneer zulks om veiligheidsredenen of om redenen van operationaliteit vereist is. Dit lid doet om de volgende redenen problemen rijzen :

- 1/ het woord "voornamelijk" betekent dat de opgesomde overbrengingen niet ten laste van de veiligheidsbeambten-chauffeurs zouden kunnen komen, maar er wordt geen enkele precisering gegeven aangaande de gevallen waarin andere - niet nader bepaalde - overheden bevoegd zouden zijn;
- 2/ het is onmogelijk te zeggen of alleen de overbrengingen die in het tweede lid worden opgesomd om veiligheidsredenen of om redenen van operationaliteit door de politiediensten ten laste kunnen worden genomen.

Ten slotte wordt in het derde lid aangegeven dat andere overbrengingen uitzonderlijk onder de bevoegdheid van de veiligheidsbeambten-chauffeurs kunnen vallen. In dat lid wordt evenwel niet vermeld welke de overbrengingen in kwestie zijn en wordt niet gepreciseerd wat onder "uitzonderlijk" moet worden verstaan.

Wegens de onderscheiden problemen inzake bevattelijkheid en interpretatie die dit artikel doet rijzen, behoort dit artikel aldus te worden herzien dat op duidelijke en logische wijze aangegeven wordt welke overbrengingen door de veiligheidsbeambten-chauffeurs ten laste worden genomen en op welke voorwaarden.

Artikel 5

1. Wat het ontworpen eerste lid betreft, spreekt het vanzelf dat de dienstkaart geen enkel voorrecht geeft in welke verkeerssituatie ook en dat, zoals in het verslag aan de Koning wordt aangegeven, de chauffeur zich dus dient te gedragen naar het verkeersreglement doordat geen enkel opdrachtbevel het overtreden van verkeersregels kan rechtvaardigen. De tweede zin van het eerste lid behoort dan ook als overbodig te vervallen.

2. In verband met het tweede lid vraagt de Raad van State zich af wat een "luchthavenrijbewijs" is. Als het gaat om een machtiging waarmee men toegang heeft tot het wegennet van de luchthaven, zou zulks in het verslag aan de Koning moeten worden aangegeven teneinde de draagwijdte van het begrip te verduidelijken.

Fundamenteler, zeker in het beschouwde geval, is dat de Dienst Vreemdelingenzaken om evidente veiligheidsredenen het nodige moet doen voor het verkrijgen van dat bewijs en niet iedere veiligheidsbeambte-chauffeur. Alleen de Dienst Vreemdelingenzaken is trouwens in staat om ten aanzien van de luchthavenautoriteiten te bevestigen dat de veiligheidsbeambte-chauffeur voor wie het bewijs wordt aangevraagd die hoedanigheid werkelijk bezit. Dit lid behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 6

1. Er behoort te worden geschreven : "een bevel tot transferopdracht opgesteld".

Deze opmerking geldt eveneens voor het vervolg van het ontwerp.

2. Er dient te worden aangegeven wie dat bevel tot transferopdracht opstelt.

3. In de Franse tekst van het eerste lid dient elk onderdeel van de opsomming te beginnen met het bepaald lidwoord, zoals in onderdeel 2/.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 23, eerste lid.

Artikel 7

In de Franse tekst van het eerste lid dienen de woorden "qu'il y ait" te worden vervangen door de woorden "qu'il y a".

In de Nederlandse tekst van hetzelfde lid dienen de woorden "Voorafgaand aan" te worden vervangen door het woord "Voor".

Artikel 14

In de Franse tekst dienen de woorden "leur étranger" te worden vervangen door de woorden "un étranger".

In de Franse tekst dienen de woorden "qui conduit le véhicule" te worden ingevoegd tussen de woorden "chauffeur-agent de sécurité" en "d'éventuelles anomalies".

In de Nederlandse tekst dienen de woorden "houden toezicht op de vreemdeling" te worden vervangen door de woorden "houden elk toezicht op één vreemdeling".

Artikel 15

Het derde lid zou beter in de bedrijvende vorm gesteld worden teneinde aan te geven dat het de veiligheidsbeambten-chauffeurs zijn die de pechverhelpingsdienst en het coördinatiebureau moeten inlichten.

Artikel 21

Het spreekt vanzelf dat, zoals in het verslag aan de Koning wordt aangegeven, voor de toepassing van artikel 21 hoe dan ook voldaan moet worden aan de voorwaarden gesteld in artikel 37, waarnaar verwezen wordt in artikel 74/8, § 6, van de voornoemde wet van 15 december 1980.

Artikel 23

In het tweede lid wordt bepaald dat het rapport betreffende de incidenten die zich tijdens de overbrenging hebben voorgedaan, bezorgd wordt aan de directeur van het centrum waar de vreemdeling verblijft. Bij sommige gevallen van overbrenging gaat het evenwel om vreemdelingen die niet in een centrum verblijven. Het is dan ook beter te bepalen dat het rapport in voorkomend geval bezorgd wordt aan de directeur van het centrum waar de vreemdeling verblijft.

Artikel 25

Bij het ontworpen artikel wordt het coördinatiebureau ertoe gemachtigd een algemeen reglement op te stellen dat nadere specificaties zou bevatten voor de veiligheidsbeambten-chauffeurs.

Er kan niet worden aanvaard dat de Koning, die bij artikel 74/8, § 3, gemachtigd wordt het regime en de regels te bepalen die van toepassing zijn op de overbrenging van vreemdelingen, aan het coördinatiebureau ter zake een verordenende bevoegdheid opdraagt. Alleen de minister zou, in voorkomend geval, een circulaire kunnen opstellen om de geldende regeling te expliciteren maar hij zou bij die gelegenheid geen enkele verordenende bevoegdheid kunnen uitoefenen.

Artikel 25 dient dan ook te vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

P. VANDERNOOT,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

G. KEUTGEN,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door
Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS