

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.169/4
DU 25 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de la Justice, le 30 mars 2012, 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 et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé », a donné l'avis suivant :

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les articles 5, 8 et 13 de la loi du 15 mai 2007 'sur l'inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police', cités à l'alinéa 2 du préambule, ne contiennent pas d'habilitation et ne constituent donc pas des fondements juridiques pour le projet examiné.

L'alinéa 2 sera donc omis.

2. L'alinéa 4 mentionne un des deux arrêtés royaux modifié par le projet à l'examen. Il n'y a dès lors pas lieu de citer les articles 8 et 9 de cet arrêté royal ¹.

3. Les avis de l'Inspecteur des Finances ont été donnés respectivement les 8 septembre 2011, 26 septembre 2011 et 20 décembre 2011. L'alinéa 5 sera complété en ce sens.

4. Il y a lieu de compléter le préambule par un visa rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise » ².

5. Il n'est pas nécessaire de mentionner séparément la délibération en Conseil des ministres et sa date.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, recommandation n° 30.

² Voir l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

L'alinéa 7 sera omis et la mention des ministres et secrétaire d'État proposants sera rédigée selon l'usage³.

DISPOSITIF

Article 1^{er} (nouveau)

Le projet participe à la transposition notamment des articles 7, paragraphe 3, 8, paragraphe 6, et 11, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 'relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier' (ci-après la directive 2008/115/CE).

Dès lors, dans l'article 1^{er} du dispositif, il faut prévoir la mention de cette transposition partielle⁴ et revoir, en conséquence, la numérotation du projet⁵.

Articles 1^{er} et 2

Le projet doit être complété par une disposition qui annexe à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' (ci-après l'arrêté royal du 8 octobre 1981) les annexes 13sexies et 13septies que l'article 110tervicies, alinéas 1^{er} et 2, en projet mentionne.

Ces nouvelles annexes constitueront les annexes 3 et 4 de l'arrêté en projet⁶.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation formulée sur les annexes.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, recommandation n° 42 et formules F 3-8-1 et F 3-9-1.

⁴ Voir l'article 20, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 2008/115/CE.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 195 ; voir, dans le même sens, l'avis 50.248/2/V donné le 8 septembre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 septembre 2011 'modifiant les arrêtés royaux du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 17 mai 2007 fixant les modalités d'exécution 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 et du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-4.

Article 3

1. La phrase liminaire de l'article 3 du projet sera corrigée car ce sont les articles 9/1 à 9/4 en projet et non 9/1 à 9/3 qui sont insérés dans le titre IV de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale'.

2. Concernant les articles 9/2 et 9/4 en projet, il faut en outre constater que le Rapport au Roi contient des éléments qui ne se trouvent pas repris dans le dispositif de l'arrêté en projet. On peut notamment citer, à propos de l'article 9/2 en projet, la notion de « risque d'incidents », la portée du rôle de l'inspection générale, le lieu, le moment et le contenu du contrôle, ainsi que, à propos de l'article 9/4 en projet, les données du compte rendu visé par cette disposition.

Selon la fonctionnaire déléguée, les éléments mentionnés dans le rapport au Roi ont un caractère informatif. Dans cette mesure, ils ont leur place dans le rapport au Roi.

Si l'auteur du projet considère en revanche que certaines des indications reprises dans le rapport au Roi s'imposent en réalité à l'inspection générale sans qu'elles tirent leur force obligatoire d'autres instruments juridiquement admissibles, de telles indications qui revêtent dès lors un caractère réglementaire autonome doivent alors expressément figurer dans le dispositif du projet.

Les articles 9/2 et 9/4 en projet seront revus à la lumière de ces observations et le texte du rapport au Roi sera adapté en conséquence.

Articles 4 et 5

1. Les articles 4 et 5 du projet seront permutés ⁷.

2. Concernant l'article 4 du projet, et comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice doivent être également chargés de l'exécution de l'arrêté, chacun pour ce qui les concerne ⁸.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 157 et 168.

⁸ *Ibid.*, recommandation n^o 166.

Annexes

1. Le projet comporte quatre modèles de documents : l'annexe 11 (refoulement), l'annexe 13 (ordre de quitter le territoire), l'annexe 13^{sexies} (ordre de quitter le territoire, assorti d'une interdiction d'entrée) et l'annexe 13^{septies} (ordre de quitter le territoire, assorti d'une interdiction d'entrée et d'un maintien en détention en vue d'effectuer l'éloignement).

Chacune des annexes qu'il est envisagé de modifier dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981 doit être précédée d'un premier entête mentionnant qu'elle constitue l'annexe (...) de l'arrêté royal du (...) 'modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé'⁹, suivi par un second entête mentionnant qu'elle constitue l'annexe (...) de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'¹⁰.

Les nouvelles annexes, prévues par l'article 110^{ter} *vicies*, insérées par l'article 2 du projet, seront traitées de la même manière.

Elles doivent également porter, *in fine*, la mention «Vu pour être annexé à Notre arrêté du ... relatif à ...» et être revêtues des mêmes date et signature que celles figurant sur le texte auquel elles sont annexées¹¹.

2. La version française de l'annexe 13^{sexies} transmise au Conseil d'État comporte en page 2 quatre types de mesures préventives¹². Cependant, l'article 1^{er} du projet (nouvel article 110^{quaterdecies}, § 1^{er}, en projet) n'en prévoit que trois. La fonctionnaire déléguée a confirmé qu'il fallait omettre, dans la version française, la quatrième mesure intitulée « demeurer dans un lieu » comme c'est le cas dans la version néerlandaise qui ne comprend pas cette mention.

3. S'agissant de la durée d'une interdiction d'entrée décidée par le ministre ou par son délégué en application de l'article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', les annexes 13^{sexies} et 13^{septies} en projet se limitent à rappeler les différentes durées maximales de temps qui peuvent accompagner les interdictions d'entrée, sans faire cependant état, dans le cas d'espèce considéré, de la durée précise de l'interdiction qui a été décidée par le ministre ou son délégué

⁹ C'est l'intitulé du projet d'arrêté royal examiné.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-2.

¹¹ *Ibid.*, recommandation n° 172.

¹² Il est renvoyé à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2008/115/CE.

à l'égard de la personne qui se voit notifier l'une ou l'autre de ces annexes. Il va cependant de soi que la notification adressée à la personne doit expressément faire état de la durée précise de l'interdiction d'entrée dont elle fait l'objet, durée qui, en application de l'article 74/11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, doit être fixée en tenant compte de toutes les circonstances propres à chaque cas d'espèce ¹³. Les annexes 13sexies et 13septies doivent donc être revues pour tenir compte de cette observation.

¹³ Voir également l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2008/115/CE.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Madame V. SCHMITZ, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.169/4
VAN 25 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 30 maart 2012 door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht haar, 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 en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer”, 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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De artikelen 5, 8 en 13 van de wet van 15 mei 2007 ‘op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’, waarnaar in het tweede lid van de aanhef wordt verwezen, bevatten geen machtiging en verlenen het voorliggende ontwerp dus geen rechtsgrond.

Het tweede lid moet dus worden weggelaten.

2. Het vierde lid vermeldt een van de twee koninklijke besluiten dat wordt gewijzigd door het voorliggende ontwerp. Er is dan ook geen aanleiding om de artikelen 8 en 9 van dit koninklijk besluit te vermelden¹.

3. De adviezen van de inspecteur van Financiën zijn gegeven op respectievelijk 8 september 2011, 26 september 2011 en 20 december 2011. Het vijfde lid moet in die zin worden aangevuld.

4. De aanhef dient te worden aangevuld met een als volgt gestelde aanhefverwijzing:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarin besloten wordt dat een effectbeoordeling niet vereist is”².

5. Het is onnodig het overleg van de Ministerraad en de datum ervan apart te vermelden.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 30.

² Zie artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkelingen’.

Het zevende lid dient te worden weggelaten en de vermelding van de voordragende ministers en staatssecretaris moet op de gebruikelijke wijze worden geformuleerd³.

DISPOSITIEF

Artikel 1 (nieuw)

Het ontwerp draagt bij tot de omzetting van met name de artikelen 7, lid 3, 8, lid 6, en 11, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ‘over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven’ (hierna richtlijn 2008/115/EG genoemd).

In artikel 1 van het dispositief moet deze gedeeltelijke omzetting dan ook worden vermeld⁴ en moet de nummering van het ontwerp dienovereenkomstig worden aangepast⁵.

Artikelen 1 en 2

Het ontwerp dient te worden aangevuld met een bepaling die de bijlagen 13sexies en 13septies, waarvan het ontworpen artikel 110tervicies, eerste en tweede lid, melding maakt, als bijlage voegt bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 genoemd).

Deze nieuwe bijlagen moeten de bijlagen 3 en 4 worden van het ontworpen besluit⁶.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 42 en formules F 3-8-1 en F 3-9-1.

⁴ Zie artikel 20, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/115/EG.

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 195; zie in dezelfde zin advies 50.248/2/V, gegeven op 8 september 2011 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 21 september 2011 ‘tot wijziging van de koninklijke besluiten van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van 17 mei 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten 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 en van 7 mei 2008 tot vaststelling van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking betreffende de bijlagen.

Artikel 3

1. De inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp dient te worden verbeterd aangezien in titel IV van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie’ de ontworpen artikelen 9/1 tot 9/4 worden ingevoegd, en niet de ontworpen artikelen 9/1 tot 9/3.
2. Betreffende de ontworpen artikelen 9/2 en 9/4 dient daarenboven te worden opgemerkt dat het verslag aan de Koning gegevens bevat die niet zijn opgenomen in het dispositief van het ontworpen besluit. Met name kunnen, betreffende het ontworpen artikel 9/2, worden vermeld: het begrip “risico op incidenten”, de reikwijdte van de rol van de Algemene Inspectie, de plaats, het tijdstip en de inhoud van de controle evenals, betreffende het ontworpen artikel 9/4, de gegevens van het verslag waarnaar deze bepaling verwijst.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn de gegevens die in het verslag aan de Koning worden vermeld informatief. In dat opzicht horen ze thuis in het verslag aan de Koning.

Indien de steller van het ontwerp echter oordeelt dat bepaalde vermeldingen in het verslag aan de Koning in werkelijkheid gelding hebben voor de algemene inspectie zonder dat ze hun rechtskracht aan andere juridisch toelaatbare instrumenten ontleen, moeten dergelijke vermeldingen, die dus van autonome reglementaire aard zijn, uitdrukkelijk worden opgenomen in het dispositief van het ontwerp.

De ontworpen artikelen 9/2 en 9/4 moeten worden herzien in het licht van deze opmerkingen en de tekst van het verslag aan de Koning moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikelen 4 en 5

1. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp moeten van plaats worden verwisseld⁷.
2. Wat betreft artikel 4 van het ontwerp, en zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, moeten de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, ieder wat hem betreft, eveneens worden belast met de uitvoering van het besluit⁸.

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 174 en formule 4-2-13-4.

⁷ *Ibid.*, aanbevelingen 157 en 168.

Bijlagen

1. Het ontwerp bevat vier modellen van documenten: bijlage 11 (terugdrijving), bijlage 13 (bevel om het grondgebied te verlaten), bijlage 13*sexies* (bevel om het grondgebied te verlaten, met een inreisverbod) en bijlage 13*septies* (bevel om het grondgebied te verlaten, met een inreisverbod en vasthouding, met het oog op verwijdering).

Elk van de bijlagen die men beoogt te wijzigen in het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 moet worden voorafgegaan door een eerste opschrift dat vermeldt dat het bijlage (...) betreft van het koninklijk besluit van (...) ‘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 en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer’⁹, gevolgd door een tweede opschrift waarin wordt vermeld dat het bijlage (...) betreft van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’¹⁰.

Voor de nieuwe bijlagen waarin voorzien is door artikel 110*tervicies* en die zijn ingevoegd bij artikel 2 van het ontwerp, moet dezelfde werkwijze gevolgd worden.

Deze bijlagen moeten tevens *in fine* de vermelding “Gezien om te worden gevoegd bij ons besluit van ... betreffende ...” bevatten en dezelfde datum en handtekening dragen als die welke voorkomen in de tekst waarbij ze zijn gevoegd¹¹.

2. De Franse versie van bijlage 13*sexies* die aan de Raad van State is bezorgd, bevat op bladzijde 2 vier soorten preventieve maatregelen¹². Artikel 1 van het ontwerp (ontworpen nieuw artikel 110*quaterdecies*, § 1) bevat echter slechts drie preventieve maatregelen. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat de vierde maatregel, “demeurer dans un lieu”, in de Franse versie moet worden weggelaten zoals het geval is in de Nederlandse versie, die deze vermelding niet bevat.

3. Wat de duur van een inreisverbod betreft waartoe de minister of zijn gemachtigde beslist met toepassing van artikel 74/11 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, beperken de ontworpen bijlagen 13*sexies* en 13*septies* zich ertoe de

⁸ *Ibid.*, aanbeveling 166.

⁹ Dit is het opschrift van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

¹⁰ *Ibid.*, aanbeveling 174 en formule F 4-2-13-2.

¹¹ *Ibid.*, aanbeveling 172.

¹² Er wordt verwezen naar artikel 7, lid 3, van richtlijn 2008/115/EG.

verschillende maximale termijnen in herinnering te brengen die kunnen gelden voor de inreisverboden, maar ze maken in het voorliggende geval geen gewag van de precieze duur van het verbod waartoe de minister of zijn gemachtigde heeft besloten ten aanzien van de persoon die in kennis wordt gesteld van deze of gene bijlage. Het is evenwel vanzelfsprekend dat de kennisgeving aan die persoon uitdrukkelijk melding moet maken van de precieze duur van het inreisverbod dat hem wordt opgelegd. Deze duur moet, met toepassing van artikel 74/11, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval worden bepaald¹³. De bijlagen 13*sexies* en 13*septies* moeten dus worden herzien teneinde met deze opmerking rekening te houden.

¹³ Zie ook artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	S. BODART,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw V. SCHMITZ, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY