CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.733/4
du 6 février 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.733/4
van 6 februari 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake de erkenning van de centra gespecialiseerd in de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel en inzake de toelating om in rechte op te treden'

Le 14 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 février 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Gabrielle JOTTRAND, première auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2013.

*

Op 14 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake de erkenning van de centra gespecialiseerd in de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel en inzake de toelating om in rechte op te treden'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Gabrielle JOTTRAND, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2013.

*

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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il n'y a pas lieu de viser l'article 37 de la Constitution, le pouvoir général d'établir les règles nécessaires à l'exécution des normes législatives résultant de l'article 108 de la Constitution.

2. À l'alinéa 2, il convient de mentionner la loi du 10 août 2005 qui a modifié l'article 11, § 2, de la loi du 13 avril 1995.

Dès lors, il y a lieu de remplacer les mots « notamment l'article 11, § 2 et § 5 » par les mots « l'article 11, § 2, modifié par la loi du 10 août 2005, et § 5 » [1].

3. Il convient de rédiger comme suit l'alinéa 3 :

« Vu la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'article 61/2, inséré par la loi du 15 septembre 2006 ; » [2].

Il y a lieu d'intervertir les alinéas 2 et 3 du préambule afin de les classer dans l'ordre chronologique [3].

4. Dans un alinéa 4 nouveau, il y a lieu de mentionner l'arrêté royal du 16 juin 1995 'portant exécution de l'article 11, § 5, de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine' que l'article 10 du projet entend abroger [4].

---

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « technique législative », recommandation n° 27.

[2] *Ibid.*, recommandation n° 28.

[3] *Ibid.*, recommandation n° 26.

[4] *Ibid.*, recommandation n° 30.

5. L'alinéa 5 (devenant l'alinéa 6) sera rédigé comme suit [5]:

« Vu l'avis 52.733/4 du Conseil d'État, donné le 6 février 2013, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

6. Lorsqu'un secrétaire d'État dispose de compétences diverses, il convient d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce, à savoir en tant que Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration [6].

DISPOSITIF

Article 1er

1. Au paragraphe 2, il n'est pas recommandé d'introduire une phrase incidente sous le 1° [7]. Il est plutôt conseillé d'établir après l'énumération un alinéa spécifique contenant une référence à l'élément de l'énumération à propos duquel une précision doit être apportée.

La phrase « Le plan stratégique comprend : (…) places d'accueil discrètes » constituera un deuxième alinéa inséré à la suite de l'énumération. Il serait plus précis de le rédiger comme suit :

« Le plan stratégique et opérationnel visé à l'alinéa 1er, 1°, comprend (… la suite comme au projet).

2. Il convient que le texte en projet précise également ce qu'il entend par « les données statistiques comparables » qui doivent être fournies dans le rapport annuel visé également au 1°. À défaut, il y a lieu d'y habiliter le ministre.

3. Au paragraphe 2, 3°, il y a lieu d'écrire *in fine* « dans le cadre de l'objet social visé au § 1er, 3° ; ».

Article 5

L'article 11, § 5, de la loi du 13 avril 1995 'contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine' confie au Roi la compétence d'agréer une association en vue de l'habiliter à ester en justice. Dès lors que l'article 2 du projet énonce que « la reconnaissance comme centre d'accueil spécialisé en matière de traite des êtres humains vaut également agrément pour ester en justice conformément à l'article 11, § 5 de la loi du 13 avril 1995 (…) », l'article 5 du projet aboutit à déléguer à l'autorité ministérielle – en l'occurrence le Ministre de la Justice, sur avis conforme du Ministre ou Secrétaire d'État qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des

[5] *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

[6] *Ibid.*, recommandation n° 41.

[7] *Ibid.*, recommandation n° 60.

étrangers dans ses attributions – le pouvoir d'accorder l'agrément en vue d'ester en justice. Il n'appartient pas au Roi de déléguer à l'autorité ministérielle une compétence que la loi – en l'occurrence son article 11, § 5, – Lui confie. Il convient dès lors de maintenir la compétence du Roi en la matière et ainsi, conformément au principe du parallélisme des compétences, de mettre la présente disposition en cohérence avec l'article 8 du projet, qui attribue au Roi le pouvoir de retirer une décision de reconnaissance « lorsque l'association ne respecte plus les conditions prévues à l'article 1er ».

Par ailleurs, au système d'avis conforme du Ministre ou Secrétaire d'État en charge de la politique d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, que l'article 5 du projet consacre, il s'indique de substituer la règle selon laquelle la décision de reconnaissance est prise par le Roi, sur la proposition du Ministre de la Justice et du ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions.

Article 6

Cette disposition n'ayant pas de caractère réglementaire, elle ne sera pas examinée [8].

Article 8

Outre l'observation formulée dans le cadre de l'article 5 à propos de l'avis conforme, également valable pour la présente disposition, il convient que celle-ci fasse expressément écho à la nécessité de respecter le principe que l'association doit être invitée à faire valoir préalablement son point de vue.

Article 9

S'il ressort du rapport au Roi que trois associations sont déjà agréées comme centres d'accueil spécialisé, à savoir l'Asbl « Payoke » à Anvers, l'Asbl « Pag-asa » à Bruxelles et l'Asbl « Sürya » à Liège [9], il serait plus correct de prévoir que l'agrément de ces associations est prolongé de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du texte en projet.

[8] Voir le Rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 35 et sv.

[9] Voir les directives du 13 janvier 1997 à l'Office des Étrangers, aux parquets, aux services de police, aux services de l'inspection des lois sociales et de l'inspection sociale relatives à l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains et la circulaire du 26 septembre 2008 'relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains'.

Article 10

Dans la disposition, il convient de mentionner l'arrêté royal du 16 mai 2004 qui a modifié l'arrêté royal du 16 juin 1995 'portant exécution de l'article 11, § 5, de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie enfantine' [10].

*

[10] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113.

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. In het eerste lid dient niet naar artikel 37 van de Grondwet te worden verwezen aangezien de algemene bevoegdheid om de regels vast te stellen die voor de uitvoering van wetgevende normen noodzakelijk zijn, uit artikel 108 van de Grondwet voortvloeit.

2. In het tweede lid moet melding worden gemaakt van de wet van 10 augustus 2005, die artikel 11, § 2, van de wet van 13 april 1995 heeft gewijzigd.

De woorden "inzonderheid op artikel 11, § 2 en § 5" moeten derhalve worden vervangen door de woorden "artikel 11, § 2, gewijzigd bij de wet van 10 augustus 2005, en § 5" [1].

3. In de Franse versie moet het derde lid worden gesteld als volgt:

"Vu la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'article 61/2, inséré par la loi du 15 septembre 2006 ;" [2].

Het tweede en het derde lid moeten van plaats worden verwisseld teneinde ze naar tijdsorde te rangschikken [3].

4. In een nieuw vierde lid moet melding worden gemaakt van het koninklijk besluit van 16 juni 1995 'tot uitvoering van artikel 11, § 5, van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie', waarvan artikel 10 van het ontwerp de opheffing beoogt [4].

---

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 27.

[2] *Ibid*., aanbeveling 28.

[3] *Ibid*., aanbeveling 26.

[4] *Ibid*., aanbeveling 30.

5. Het vijfde lid (dat het zesde lid wordt) moet worden gesteld als volgt: [5]

"Gelet op advies 52.733/4 van de Raad van State, op 6 februari 2013 gegeven met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

6. Wanneer een staatssecretaris over uiteenlopende bevoegdheden beschikt, moet enkel de bevoegdheid worden vermeld krachtens welke hij in dit geval handelt, namelijk als staatssecretaris voor Asiel en Migratie [6].

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In paragraaf 2 is het niet raadzaam een tussenzin onder punt 1° in te voegen [7]. In de plaats daarvan verdient het de voorkeur na de opsomming in een specifiek lid te verwijzen naar het punt van de opsomming dat moet worden gepreciseerd.

De zin "Het strategisch plan omvat: (…) discrete opvangplaatsen" moet een tweede lid vormen dat na de opsomming wordt ingevoegd. Dat lid kan nauwkeuriger worden geredigeerd als volgt:

"Het strategisch en operationeel plan bedoeld in het eerste lid, 1°, omvat (… voorts zoals in het ontwerp)".

2. De ontworpen tekst moet ook aangeven wat wordt bedoeld met de "vergelijkbare statistische gegevens" die in het jaarverslag, waarnaar eveneens in punt 1° wordt verwezen, moeten worden verstrekt. Indien dat niet wordt gepreciseerd, moet de minister daartoe worden gemachtigd.

3. In de Franse versie van paragraaf 2, 3°, *in fine*, moet "dans le cadre de l'objet social visé au § 1er, 3° ;" worden geschreven. In de Nederlandse versie schrijve men "bedoeld in § 1, 3°;".

Artikel 5

Artikel 11, § 5, van de wet van 13 april 1995 'houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie' verleent de Koning de bevoegdheid een vereniging te erkennen teneinde haar te machtigen in rechte op te treden. Daar artikel 2 van het ontwerp stelt dat "[d]e erkenning als opvangcentrum gespecialiseerd inzake mensenhandel (…) eveneens [geldt] als toelating om in rechte op te treden overeenkomstig artikel 11, § 5, van de wet

[5] *Ibid*., aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

[6] *Ibid*., aanbeveling 41.

[7] *Ibid*., aanbeveling 60.

van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de mensensmokkel", leidt artikel 5 van het ontwerp ertoe dat de bevoegdheid om de erkenning te verlenen met het doel in rechte op te treden, wordt overgedragen aan de ministeriële overheid – *in casu* de minister van Justitie, na eensluidend advies van de minister of de staatssecretaris die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Het komt de Koning niet toe een bevoegdheid die hem bij de wet – *in casu* artikel 11, § 5, ervan – wordt toegekend, aan de ministeriële overheid over te dragen. Derhalve moet de bevoegdheid van de Koning ter zake worden behouden en moet de huidige bepaling overeenkomstig het beginsel van het parallellisme van de bevoegdheden aldus in overeenstemming worden gebracht met artikel 8 van het ontwerp, dat de Koning de bevoegdheid verleent een beslissing tot erkenning in te trekken "wanneer de vereniging niet langer voldoet aan de voorwaarden bedoeld in artikel 1".

Voorts is het raadzaam dat de regeling van het eensluidend advies van de minister of de staatssecretaris belast met het beleid inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, neergelegd in artikel 5 van het ontwerp, wordt vervangen door de regel dat de Koning over de erkenning beslist, op de voordracht van de minister van Justitie en van de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Artikel 6

Deze bepaling is niet-reglementair en wordt dus niet onderzocht [8].

Artikel 8

Naast de opmerking betreffende het eensluidend advies die bij artikel 5 is geformuleerd en die tevens geldt voor artikel 8, moet deze bepaling uitdrukkelijk de naleving stellen van het beginsel dat de vereniging moet worden verzocht vooraf haar standpunt mee te delen.

Artikel 9

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat al drie verenigingen als gespecialiseerd opvangcentrum zijn erkend, te weten de vzw "Payoke" te Antwerpen, de vzw "Pag-asa" te Brussel en de vzw "Sürya" te Luik [9]; het zou echter passender zijn te bepalen dat de erkenning van deze verenigingen met vijf jaar wordt verlengd, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van de ontworpen tekst.

[8] Zie het jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tabblad "De instelling", blz. 35 e.v.

[9] Zie de richtlijnen van 13 januari 1997 aan de Dienst Vreemdelingenzaken, parketten, politiediensten, inspectie van de sociale wetten en de sociale inspectie omtrent de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel, en de circulaire van 26 september 2008 'inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel'.

Artikel 10

Het koninklijk besluit van 16 mei 2004 dat het koninklijk besluit van 16 juni 1995 'tot uitvoering van artikel 11, § 5, van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie' wijzigt, moet in de bepaling worden vermeld. [10]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[10] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 113.