

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 décembre 2004

PROPOSITION DE LOI

visant à créer un SPF Migrations,
à supprimer l'Office des étrangers et
à transférer les missions de politique des
étrangers et d'asile du SPF Intérieur au
SPF Migrations

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 37.904/4

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 december 2004

WETSVOORSTEL

tot oprichting van een FOD Migratie,
tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingen-
zaken en tot overheveling van de taken
inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid
van de FOD Binnenlandse Zaken naar de
FOD Migratie

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 37.904/4

Documents précédents :

Doc 51 **1465/ : (2004/2005)**

001 : Proposition de loi de Mmes Nagy et Genot.

Voorgaande documenten :

Doc 51 **1465/ : (2004/2005)**

001 : Wetsvoorstel van de dames Nagy en Genot.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>
<i>DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>	<i>DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA : Questions et Réponses écrites</i>	<i>QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>	<i>CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>
<i>CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>	<i>CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>
<i>CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>	<i>CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>
<i>PLEN : Séance plénière (couverture blanche)</i>	<i>PLEN : Plenum (witte kaft)</i>
<i>COM : Réunion de commission (couverture beige)</i>	<i>COM : Commissievergadering (beige kaft)</i>

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>
<i>Commandes :</i>	<i>Bestellingen :</i>
<i>Place de la Nation 2</i>	<i>Natieplein 2</i>
<i>1008 Bruxelles</i>	<i>1008 Brussel</i>
<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.laChambre.be</i>	<i>www.deKamer.be</i>
<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>	<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

N° 37.904/4

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 10 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi «visant à créer un SPF Migrations, à supprimer l'Office des étrangers et à transférer les missions de politique des étrangers et d'asile du SPF Intérieur au SPF Migrations» (Doc., parl., Chambre, session 2004/2005, n° 1465/001), a donné le 22 décembre 2004 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, la proposition appelle les observations ci-après.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Comme son intitulé l'indique, la présente proposition de loi tend à créer un nouveau service public fédéral, la SPF Migrations, à transférer les missions de politique des étrangers et d'asile du SPF Intérieur au SPF Migrations et à fixer l'organigramme de ce service. En reprenant les missions de l'Office des Étrangers, le nouveau SPF Migrations se substituerait à l'Office des étrangers, ce dernier serait dès lors supprimé ⁽¹⁾.

Ainsi, les articles 2 et 3 de la proposition de loi abrogent certaines dispositions de l'arrêté royal du 14 janvier 2002 portant création du Service public fédéral Intérieur qui définissent les missions du Service public fédéral Intérieur. Le fondement juridique de cet arrêté royal se trouve, selon son préambule, dans l'article 37 de la Constitution.

⁽¹⁾ Par contre, selon les développements de la proposition de loi, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et la Commission permanente de recours des réfugiés, institués par les articles 57/2 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, seraient organiquement rattachés au SPF Migrations.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

NR. 37.904/4

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 10 december 2004 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet «tot oprichting van een FOD Migratie, tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingenzaken en tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie» (Parl. St., Kamer, zitting 2004/2005, nr. 1465/001), heeft op 22 december 2004 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 voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Zoals in het opschrift van het onderhavige wetsvoorstel wordt aangegeven, strekt het tot oprichting van een nieuwe federale overheidsdienst, de FOD Migratie, tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie en tot vaststelling van het organigram van deze dienst. Door de taken van de Dienst Vreemdelingenzaken over te nemen, zou de nieuwe FOD Migratie in de plaats komen van deze dienst, die derhalve zou worden afgeschaft ⁽¹⁾.

Zo heffen de artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel sommige bepalingen op van het koninklijk besluit van 14 januari 2002 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, in welke bepalingen de taken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken worden omschreven. Volgens de aanhef van dit koninklijk besluit vindt het rechtsgrond in artikel 37 van de Grondwet.

⁽¹⁾ Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel echter, zou het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, die opgericht zijn bij artikel 57/2 en volgende van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, qua organisatie onder het bestuur van de FOD Migratie worden gebracht.

Par ailleurs, il ressort de l'article 3 de l'arrêté royal du 31 décembre 1993 relatif à l'organisation du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique que le Roi a institué l'Office des Étrangers comme direction générale au sein du ministère de l'Intérieur (devenu le SPF Intérieur). Le fondement juridique de cet arrêté royal se trouve, selon son préambule, dans les articles 29 et 66, alinéa 2, (devenus les articles 37 et 107, alinéa 2) de la Constitution ⁽²⁾.

En effet, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation des services publics fédéraux. Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi ⁽³⁾.

Il en résulte que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale. Cette immixtion n'est compatible avec la répartition constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ⁽⁴⁾ ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictées que par le législateur ⁽⁵⁾.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

La proposition à l'examen est dès lors contraire aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

⁽²⁾ Le transfert de l'Office des Étrangers, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et de la Commission permanente de recours des réfugiés du ministère de la Justice au ministère de l'Intérieur a eu lieu par le même arrêté royal.

⁽³⁾ Voir notamment : arrêt de la Cour d'arbitrage, n° 99/2004, du 2 juin 2004, cons. B.6.2.; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Anvers, 1999, p. 369; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2000, § 898.

⁽⁴⁾ Comme par exemple la création au sein de l'administration générale d'un «Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides» qui est appelé à prendre des décisions ou à émettre des avis en toute indépendance et sur lequel le ministre n'exerce pas un pouvoir hiérarchique (voir l'avis 17.474/9 du 3 novembre 1986 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 juillet 1987 apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. parl. Ch., 1986-1987, n° 689/1).

⁽⁵⁾ Comme par exemple la création au sein de l'administration générale de la Commission permanente de recours des réfugiés par la loi du 14 juillet 1987 précitée, celle-ci étant une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution.

Bovendien blijkt uit artikel 3 van het koninklijk besluit van 31 december 1993 betreffende de organisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken dat de Koning de Dienst Vreemdelingenzaken heeft opgericht als algemene directie binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken (dat de FOD Binnenlandse Zaken is geworden). Volgens de aanhef van dat koninklijk besluit vindt het rechtsgrond in de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet (die de artikelen 37 en 107, tweede lid, geworden zijn) ⁽²⁾.

De artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet verlenen immers aan de Koning de bevoegdheid om de organisatie van de federale overheidsdiensten te regelen. Zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer wordt uit de voormelde grondwetsbepalingen afgeleid dat het oprichten en organiseren van de diensten van algemeen bestuur zaak van de Koning is ⁽³⁾.

Hieruit volgt dat de wetgever zich ervan moet onthouden zich te mengen in de organisatie van de diensten van algemeen bestuur. Deze inmenging is slechts verenigbaar met de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht indien ze gerechtvaardigd is door uitzonderlijke omstandigheden ⁽⁴⁾ of indien ze betrekking heeft op bepalingen die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever kunnen worden uitgevaardigd ⁽⁵⁾.

Dit is in casu niet het geval.

Het onderzochte voorstel is derhalve strijdig met de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

⁽²⁾ De overheveling van de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft plaatsgehad bij hetzelfde koninklijk besluit.

⁽³⁾ Zie inzonderheid : arrest van het Arbitragehof, nr. 99/2004 van 2 juni 2004, overweging B.6.2.; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Antwerpen, 1999, blz. 369; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Brussel, 2000, § 898.

⁽⁴⁾ Zoals bijvoorbeeld de oprichting binnen het algemeen bestuur van een «Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen», dat ermee belast is volledig onafhankelijk beslissingen te nemen of adviezen uit te brengen en waarover de minister geen hiërarchisch gezag uitoefent (zie advies 17.474/9 van 3 november 1986 over een wetsontwerp dat de wet van 14 juli 1987 geworden is waarbij, voor wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, wijzigingen worden aangebracht in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Gedr. St., Kamer, 1986-1987, nr. 689/1).

⁽⁵⁾ Zoals bijvoorbeeld de oprichting, bij de voormelde wet van 14 juli 1987, van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen binnen het algemeen bestuur, waarbij deze een administratief rechtscollege is in de zin van artikel 161 van de Grondwet.

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. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

C. GIGOT

LE PRÉSIDENT,

M.-L. WILLOT-THOMAS

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. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

C. GIGOT

DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS