

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1968-1969.

28 JANUARI 1969.

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE (1) UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **VAN BOGAERT**.

MIJNE HEREN,

Op 8 december 1966 werd door de Regering een wetsontwerp ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers tot wijziging van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie (Gedr. St. Kamer, n° 317, zitting 1966-1967). Volgens de memorie van toelichting heeft het ontwerp tot doel de Belgische wetgeving ter zake aan te passen aan de regelingen van het Europees Gemeenschapsrecht. Voor het instellen van de Gemeenschappelijke Markt bevat het E.E.G.-Verdrag verschillende bepalingen, die betrekking hebben op het verblijf van vreemdelingen op het grondgebied der verdragsluitende partijen. Artikel 3, litt. c, stelt een vrij verkeer van personen, goederen en kapitalen voorop. De artikelen 48 tot 66 bepalen de vrijheid van tewerkstelling, van vestiging en van het presteren van diensten voor de onderdanen der verdragspartijen. Deze vrijheden moeten echter geleidelijk worden ingevoerd in de loop van de overgangperiode, die in artikel 8 wordt aangeduid.

Op bestuursrechtelijk gebied werd in België reeds een maatregel getroffen door het koninklijk besluit

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Pierson, voorzitter; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, De Groof, Delhay, Dua, Goffart, Hambye, Herbiet, Housiaux, Jottrand, Lilar, Merchiers, Renquin, Rombaut, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en Van Bogaert, verslaggever.

R. A 7389

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

286 (Zitting 1966-1967) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

28 JANVIER 1969.

Projet de loi modifiant la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE (1)
PAR M. **VAN BOGAERT**.

MESSIEURS,

Le 8 décembre 1966, le Gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants le projet de loi modifiant la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers (Doc. Chambre, n° 317, session de 1966-1967). D'après l'exposé des motifs, le projet a pour but d'adapter la législation belge en la matière aux règlements du droit communautaire européen. Le Traité instituant la C.E.E. contient, en vue de l'établissement d'un Marché Commun, diverses dispositions qui ont trait au séjour des étrangers sur le territoire des Etats membres. L'article 3, c prévoit la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. Les articles 48 à 66 définissent la liberté d'emploi, d'établissement et de prestations de services pour les ressortissants des Etats membres. Toutefois, ces libertés doivent être instaurées progressivement au cours de la période de transition prévue à l'article 8.

Dans le domaine du droit administratif, la Belgique a déjà pris une première mesure à cet effet : l'arrêté

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Pierson, président; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, De Groof, Delhay, Dua, Goffart, Hambye, Herbiet, Housiaux, Jottrand, Lilar, Merchiers, Renquin, Rombaut, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et Van Bogaert, rapporteur.

R. A 7389

Voir :

Document du Sénat :

286 (Session de 1966-1967) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

van 21 december 1965 (*Staatsblad* van 31 december 1965). Op administratiefrechtelijk gebied wordt in dit besluit een onderscheid gemaakt tussen de onderdanen der E.E.G.-landen en de personen, die de nationaliteit hebben van andere staten. Principieel wordt voor een verblijf van eerstgenoemden geen visa of voorlopige verblijfsvergunning geëist (art. 33 en 41). Zij kunnen ook een machtiging tot vestiging bekomen, wanneer zij regelmatig in België verblijven en er op rechtmatige wijze een winstgevende activiteit uitoefenen (art. 39).

De Raad van de Europese Economische Gemeenschap heeft echter op 25 februari 1964 een richtlijn getroffen in verband met de beperkingen op het verkeer en verblijf van vreemdelingen uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid (*Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 4 april 1964, p. 850 e.v.). Het artikel 9 van de richtlijn bevat echter regelingen, die een wijziging van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie noodzakelijk maken. Voornoemde bepaling van de richtlijn heeft tot doel de vreemdeling te beschermen tegen willekeurige maatregelen door bepaalde procedures op te leggen, waarvoor de verdragstaten moeten instaan.

Zij moeten, voor besluiten, waardoor de verlenging van verblijfsvergunning wordt geweigerd of verwijdering van het grondgebied wordt bevolen aan de houder van een verblijfsvergunning, de mogelijkheid verlenen om zich te voorzien in hoger beroep. Indien dit beroep niet zou bestaan of slechts betrekking zou hebben op de wetmatigheid van het besluit of geen opschortende uitwerking zou hebben, mogen de Staten slechts deze besluiten treffen na het advies te hebben ingewonnen van een instantie, waarvoor de belanghebbenden gebruik hebben kunnen maken van hun verweermiddelen en de gerechtelijke bijstand hebben gekregen, die voorzien is door de wet van de verblijfsstaat. Alleen voor dringende gevallen wordt daarop een uitzondering gemaakt. Deze instantie mag niet dezelfde zijn als die waardoor het besluit van weigering van verlenging van verblijfsvergunning of het besluit van verwijdering werd genomen.

In een tweede paragraaf verleent de richtlijn aan de betrokkene een recht op verhaal bij de reeds aangehaalde adviserende instantie tegen een besluit tot weigering van de afgifte van de eerste verblijfsvergunning of het besluit tot verwijdering van het grondgebied vóór de afgifte van dit document. De belanghebbende mag persoonlijk zijn verweermiddelen voordragen, tenzij daartegen een bezwaar zou bestaan uit redenen van staatsveiligheid.

Het door de Regering ingediend wetsontwerp wijzigde de bestaande wetgeving als volgt om aan de tweede paragraaf van de richtlijn te voldoen. De weigering van de afgifte van de eerste verblijfsvergunning of het besluit tot verwijdering van het grondgebied vóór de afgifte van de vergunning wordt beschouwd als een weigering van de vestigingsvergunning voor vreemdelingen, voorzien in artikel 2, litt. C van de wet van 28 maart 1952, die verleend wordt door de Minister van Justitie. Het artikel 1 van het wetsontwerp stelt de procedure in, die opgelegd wordt door de richt-

royal du 21 décembre 1965 (*Moniteur belge* du 31 décembre 1965). Sur le plan administratif, cet arrêté fait une distinction entre les ressortissants des Etats membres de la C.E.E. et les étrangers d'une autre nationalité. En principe, le séjour des premiers n'est pas subordonné à la possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour provisoire, (art. 33 et 41). Ces personnes peuvent également obtenir un permis d'établissement si elles résident régulièrement en Belgique et si elles y exercent régulièrement une activité lucrative (art. 39).

Or, le 25 février 1964, le Conseil de la Communauté économique européenne a donné une directive relative aux restrictions à la circulation et au séjour des étrangers justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (*Journal officiel des Communautés européennes*, 4 avril 1964, p. 850 et suivantes). L'article 9 de cette directive contient des dispositions qui nécessitent une modification de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers. L'article précité protège l'étranger contre toute mesure arbitraire en imposant aux Etats membres certaines procédures qu'ils s'engagent à respecter.

Avant toute décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou d'éloignement du territoire national, ces Etats sont tenus de donner au titulaire d'une autorisation de séjour provisoire la possibilité d'introduire un recours. En l'absence de possibilités de recours ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision, ou s'ils n'ont pas effet suspensif, les Etats ne peuvent prendre pareille décision qu'après avoir demandé l'avis d'une autorité devant laquelle les intéressés auront pu faire valoir leurs moyens de défense et auront obtenu l'assistance judiciaire prévue par la loi de l'Etat d'accueil. Ce n'est que dans les cas urgents qu'une exception à cette règle est admise. Cette autorité doit être différente de celle qui a pris la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement.

Dans un second paragraphe, la directive accorde à l'intéressé un recours auprès de l'autorité consultative précitée contre une décision de refus de délivrance du premier titre de séjour ou une décision d'éloignement du territoire avant toute délivrance d'un tel titre. L'intéressé est autorisé à présenter en personne ses moyens de défense, à moins que des raisons de sûreté de l'Etat ne s'y opposent.

Pour la rendre conforme au paragraphe 2 de la directive, le projet de loi déposé par le Gouvernement tend à opposer les modifications suivantes à la législation existante. Le refus de délivrance du premier titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire avant toute délivrance d'un tel titre sont considérés comme un refus du permis d'établissement prévu par l'article 2, C, de la loi du 28 mars 1952, permis qui est accordé aux étrangers par le Ministre de la Justice. L'article 1^{er} du projet de loi instaure la procédure imposée par la directive en insérant un article 3bis

lijn door een artikel 3bis in te voeren in voornoemde wet op de vreemdelingenpolitie. Naar dit artikel 3bis zal de weigering van een vestigingsvergunning aan een onderdaan van een E.E.G.-Staat of het besluit tot verwijdering van het grondgebied vóór de afgifte van dit document op verzoek van de belanghebbende worden voorgelegd aan een adviescommissie. Deze laatste wordt ingesteld door artikel 3 van het wetsontwerp, dat een artikel 10bis in de wet van 28 maart 1952 invoert. Dit artikel zou dan de samenstelling vaststellen van de commissie van advies. Zij zou bestaan uit een gewoon of eremagistraat, die het voorzitterschap waarneemt, een advocaat, die sedert tien jaar is ingeschreven bij de Orde der Advocaten en een ambtenaar van het Departement van Buitenlandse Zaken. De aanstelling van plaatsvervangende leden werd ook voorzien. De werkende en de plaatsvervangende leden worden bij koninklijk besluit voor drie jaar benoemd. Voor het overige werden de bepalingen van het vijfde tot en met het negende lid van het huidig artikel 10 van de wet van 28 maart 1952 van toepassing. Dit artikel 10 heeft betrekking op de samenstelling en de procedure van de raadgevende commissie, die door laatstgenoemde wet werd ingesteld en aan de Minister van Justitie advies moet uitbrengen in de gevallen van artikel 3, 2° en 3°, en artikel 5 van de wet op de vreemdelingenpolitie. Artikel 3, 2° en 3°, voorzien een advies van deze commissie wanneer de Minister van Justitie moet beslissen over maatregelen tegenover vreemdelingen, die beroep doen op het statuut van vluchteling, dat verleend wordt door het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en dat het blijkt dat zij niet onder de toepassing van dit statuut begrepen zijn. Het advies van deze commissie wordt ook gevraagd wanneer een maatregel tot uitwijzing wordt getroffen tegen vreemdelingen, die het statuut van vluchteling bezitten, of het hebben aangevraagd of het statuut van apatride hebben. Het advies van deze commissie is eveneens vereist voor een besluit tot uitdrijving van bepaalde bevoorrechte vreemdelingen (art. 5, wet van 28 maart 1952).

De uitvoering van de eerste paragraaf van artikel 9 van de richtlijn van de Raad van de E.E.G., kan op eenvoudige wijze in de Belgische wetgeving worden verwezenlijkt door een aanvulling van het reeds aangehaald artikel 5 van de wet op de vreemdelingenpolitie. Dit is dan ook de bedoeling van artikel 2 van het wetsontwerp, dat in een lit. A er toe strekt het 8° van het eerste lid van het voornoemd artikel 5 te vervangen. De huidige tekst stelt het advies voorop van de thans bestaande commissie voor een uitdrijvingsbesluit tegen Nederlandse of Luxemburgse staatsburgers. Deze tekst wordt in lit. A van artikel 2 van het wetsontwerp vervangen door een bepaling, waardoor deze adviserende procedure wordt ingesteld voor onderdanen van de E.E.G.-Staten.

Om praktische redenen heeft de Regering het ook wenselijk geacht artikel 2 van het wetsontwerp aan te passen aan een ander verdrag betreffende de vreemdelingen, dat ontstaan is in het raam van de werkzaamheden van de Raad van Europa. Op 13 december 1955 werd het Europees Vestigingsverdrag te Parijs ondertekend. Het artikel 3 van deze internationale overeen-

komst in de wet op de politie des étrangers. Aux termes de cet article 3bis, le refus de délivrance du permis d'établissement à un ressortissant d'un Etat membre de la C.E.E. ou la décision d'éloignement du territoire avant la délivrance de ce titre sont soumis, à la demande de l'intéressé, à l'examen d'une commission consultative. Cette dernière est instituée par l'article 3 du projet, qui insère un article 10bis dans la loi du 28 mars 1952. Cet article tend à fixer la composition de la Commission consultative. Celle-ci serait composée d'un magistrat effectif ou honoraire qui en assumerait la présidence, d'un avocat ayant dix ans d'inscription au tableau de l'Ordre des avocats et d'un fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères. Le texte prévoit également la désignation de membres suppléants. Les membres effectifs et leurs suppléants sont nommés pour trois ans par arrêté royal. Par ailleurs, les dispositions des alinéas 5 à 9 de l'article 10 actuel de la loi du 28 mars 1952 sont rendues applicables. Cet article 10 concerne la composition et la procédure de la Commission consultative instituée par la loi précitée et qui est chargée de donner un avis au Ministre de la Justice dans les cas visés aux articles 3, 2° et 3°, et 5 de la loi sur la police des étrangers. L'article 3, 2° et 3°, dispose que le Ministre prend avis de cette Commission quand il a à statuer sur des mesures à prendre à l'égard d'étrangers qui invoquent le statut de réfugié, reconnu par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, lorsqu'il apparaît qu'ils ne rentrent pas dans le champ d'application de ce statut. L'avis de cette Commission est également demandé lorsqu'une mesure d'expulsion est prise à charge d'étrangers dont la qualité de réfugié est reconnue ou soumise à examen ou qui ont le statut d'apatride. Enfin, l'avis de la Commission consultative est requis pour les arrêtés d'expulsion de certains étrangers privilégiés (article 5 de la loi du 28 mars 1952).

La mise à exécution du paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la directive du Conseil de la C.E.E. peut être assurée d'une manière très simple dans la législation belge, en complétant l'article 5 déjà cité de la loi sur la police des étrangers. Telle est d'ailleurs la portée de l'article 2, A, du projet, qui tend à remplacer le 8° du 1^{er} alinéa du susdit article 5. Le texte actuel dispose que l'avis de la Commission existante doit être pris avant tout arrêté d'expulsion à prendre à charge de ressortissants néerlandais ou luxembourgeois. L'article 2, A, du projet remplace ce texte par une disposition qui étend cette procédure consultative aux ressortissants des Etats membres de la C.E.E.

Par ailleurs, pour des raisons d'ordre pratique, le Gouvernement a jugé souhaitable de mettre cette occasion à profit pour adapter l'article 2 du projet de loi à une autre convention relative aux étrangers et qui a vu le jour dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe. Le 13 décembre 1955 fut signée à Paris la Convention européenne d'établissement. L'article 3

komst verleent aan de onderdanen van de verdragstaten het recht om op het grondgebied der andere verdragstaten te verblijven. Wanneer zij meer dan twee jaar op het grondgebied van een verdragstaat regelmatig verblijven, kunnen zij alleen worden uitgedreven wanneer zij een gevaar zijn voor de staatsveiligheid of de openbare orde of de goede zeden hebben geschonden. Wanneer tegen hen een dergelijke maatregel wordt getroffen, moeten zij de gelegenheid hebben voor een daartoe aangestelde instantie hun bezwaren te laten gelden. Het Europees Vestigingsverdrag werd in België goedgekeurd door de wet van 24 maart 1961. Deze laatste wet bevat ook een artikel 2 waardoor de Minister van Justitie gehouden is de bestaande commissie om advies te vragen alvorens tegen deze vreemdelingen een uitdrijvingsmaatregel te treffen.

Deze bepaling van artikel 2 van de wet van 24 maart 1961 werd als *lit. B* opgenomen in artikel 2 van het wetsontwerp. Het voegt aan lid 1 van het artikel 5 van de wet van 28 maart 1952 een 10° toe, waardoor de onderdanen van Denemarken, Griekenland en Noorwegen, die twee jaar onafgebroken in het Rijk verbleven ook slechts na advies van de bestaande commissie kunnen worden uitgedreven. De tekst beperkt zich tot deze vreemde staatsburgers omdat hun Staten het Verdrag hebben goedgekeurd.

In het advies van de Raad van State, dat op 30 maart 1966 werd uitgebracht, werd erop gewezen, dat de huidig bestaande commissie onder haar leden een lid heeft dat door de vreemdeling gekozen wordt uit een bij koninklijk besluit vastgestelde lijst, terwijl in de nieuwe commissie, die door het ontwerp wordt voorzien, dit lid vervangen wordt door een ambtenaar van het Departement van Buitenlandse Zaken. De Raad van State laat opmerken, dat daardoor de onafhankelijke werking van de commissie kan verminderd worden. Deze zou zo goed mogelijk moeten verzekerd worden door deze ambtenaar niet te onderwerpen aan hiërarchische onderrichtingen in verband met de uitoefening van zijn mandaat in de commissie. De overige opmerkingen van de Raad van State waren van bijkomstige redactionele aard. Er werd in het advies ook gewezen op het feit, dat de besluiten van het « Directoire exécutif » van 4 nivôse en van 12 germinal van het jaar V konden worden opgeheven. Het zijn verouderde wetsbepalingen, die betrekking hebben op paspoorten voor vreemdelingen, die in Frankrijk verbleven.

**

Terwijl het wetsontwerp aanhangig was bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers diende de Regering een amendement in op *lit. B* van artikel 2. Zoals vermeld bevatte de aanvankelijke tekst een limitatieve opsomming van de vreemde staatsburgers, die voortaan van het voordeel van de procedure van de commissies van advies zouden genieten op basis van het Europees Vestigingsverdrag. Na het indienen van het ontwerp had nog een ander lid van de Raad van Europa het Verdrag goedgekeurd. Om telkens nieuwe wijzigingen van de wettekst te voorkomen, werd in het regeringsamendement een nieuwe algemeen geformuleerde tekst voor het 10° van lid 1 van het artikel 5 van de wet van 28 maart 1952 voorgesteld. De proce-

de cet acte international accorde aux ressortissants des Parties contractantes le droit de séjour sur le territoire des autres Parties. Dès lors qu'ils ont résidé régulièrement depuis plus de deux ans sur le territoire de l'une des Parties contractantes, ils ne peuvent être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou ont contrevenu à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Lorsqu'ils sont l'objet d'une mesure d'expulsion, ils doivent être admis à faire valoir leurs objections devant une autorité désignée à cet effet. La Convention européenne d'établissement fut approuvée en Belgique par la loi du 24 mars 1961. L'article 2 de cette loi fait devoir au Ministre de la Justice de prendre l'avis de la Commission existante avant de proposer l'expulsion d'étrangers.

Cette disposition de l'article 2 de la loi du 24 mars 1961 a été reprise comme *littéra B* de l'article 2 du projet de loi. Ce *littéra* complète l'alinéa 1^{er} de l'article 5 de la loi du 28 mars 1952 par un 10° aux termes duquel les ressortissants danois, grecs ou norvégiens qui ont deux ans de résidence continue dans le Royaume, ne peuvent, eux non plus, être expulsés qu'après avis de la Commission existante. Le texte se limite à ces étrangers parce que seuls les Etats dont ils sont ressortissants ont ratifié la Convention.

L'avis du Conseil d'Etat, donné le 30 mars 1966, souligne que la Commission actuelle comprend une personne choisie par l'étranger sur une liste établie par arrêté royal, tandis que, dans la nouvelle Commission prévue par le projet, cette personne est remplacée par un fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères. Le Conseil d'Etat fait observer que, de ce fait, l'indépendance de la Commission pourrait se trouver compromise. Il conviendrait d'assurer au mieux cette indépendance en ne soumettant pas ce fonctionnaire à des instructions hiérarchiques dans l'exercice de son mandat au sein de la Commission. Les autres observations du Conseil d'Etat sont d'ordre secondaire et se rapportent à la rédaction du texte. Enfin, l'avis indique qu'il serait souhaitable d'abroger les arrêtés du Directoire exécutif du 4 nivôse et du 12 germinal an V. Il s'agit de dispositions relatives aux passeports des étrangers arrivant en France et qui sont devenues sans objet.

**

Alors que la Chambre était déjà saisie du projet de loi, le Gouvernement déposa un amendement au *littéra B* de l'article 2. Comme nous l'avons dit, le texte initial comporte une énumération limitative des ressortissants étrangers qui bénéficieraient désormais de la procédure des Commissions consultatives sur la base de la Convention européenne d'établissement. Entretemps, un autre pays du Conseil de l'Europe avait ratifié la Convention. Afin d'éviter de devoir modifier chaque fois le texte de la loi, l'amendement du Gouvernement proposait un nouveau texte rédigé en termes généraux pour le 10° du 1^{er} alinéa de l'article 5 de la loi du 28 mars 1952 : la procédure de la Commission consultative serait applicable à tout étranger

dure voor de adviescommissie werd daardoor voorzien voor alle onderdanen van Staten, die het Verdrag hebben bekrachtigd en die twee jaar geregeld in het Rijk verbleven.

Een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers diende op 16 februari 1967 een amendement in. Dit amendement had betrekking op artikel 1 en verving de woorden « artikel 10bis » door « artikel 10 ». Deze wijziging had tot gevolg, dat de commissie voorzien in de artikelen 1 en 3 van het ontwerp (d.w.z. artikel 10bis van de wet van 28 maart 1952), werd opgeheven en dat de adviezen zouden uitgebracht worden door de thans bestaande commissie van advies. Het amendement werd vooral gemotiveerd door de overweging, die reeds werd aangehaald door de Raad van State. De commissie ingericht door het huidige artikel 10 van de wet van 28 maart 1952 bevat geen ambtenaar van Buitenlandse Zaken wiens onafhankelijkheid in het vervullen van zijn mandaat als commissielid niet altijd zeker is. Ook werd in de motivering van het amendement vooropgesteld, dat het aantal commissies niet nutteloos moest verhoogd worden.

De Regering diende daarop opnieuw twee amendementen in. Het eerste had betrekking op artikel 1 van het ontwerp en het verwees niet meer naar een commissie, die zou worden ingesteld door artikel 10bis van de wet van 28 maart 1952 maar naar de bestaande commissie van advies, die overeenkomstig het nieuw artikel 10bis zou worden samengesteld. Het tweede amendement had betrekking op artikel 3 van het wetsontwerp. Het aanvankelijk voorgesteld artikel 10bis werd daardoor gewijzigd op een wijze, die de bestaande commissie zou toelaten advies uit te brengen voor onderdanen van de E.E.G.-landen die geen vestigingsvergunning ontvingen of die van het grondgebied zouden verwijderd worden vóór de afgifte van een dergelijk document. Door het nieuw artikel 3 van het wetsontwerp werd echter voor deze gevallen de samenstelling van de commissie veranderd. Het derde commissielid zou niet meer voor deze soort adviezen een uitgekozen lid zijn maar een ambtenaar van het Departement van Buitenlandse Zaken.

Tijdens de besprekingen in de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden de laatste regeringsamendementen nader toegelicht door de Minister van Justitie. Hij wees er vooral op dat geen angst voor een gebrek aan onafhankelijkheid vanwege de ambtenaar van Buitenlandse Zaken moest worden overwogen. Het Departement van Buitenlandse Zaken is immers in de eerste plaats aansprakelijk voor de goede uitvoering van de richtlijnen der Europese Gemeenschappen en is daarbij in de eerste plaats betrokken. Ook moet worden opgemerkt dat in tal van administratieve commissies ambtenaren zetelen en dat hun werkwijze niet aan kritiek kan worden onderworpen. Na deze besprekingen werd het amendement van het lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingetrokken.

De geamendeerde tekst werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers eenparig goedgestemd op

ressortissant d'un Etat ayant ratifié la Convention et qui a deux ans de résidence régulière dans le Royaume.

Le 16 février 1967, un membre de la Chambre des Représentants déposa un amendement à l'article 1^{er}. Cet amendement tendait à remplacer les mots « l'article 10bis » par les mots « l'article 10 ». A la suite de cette modification, la Commission prévue aux articles 1^{er} et 3 du projet (c'est-à-dire à l'article 10bis de la loi du 28 mars 1952) serait supprimée et les avis seraient donnés par la Commission consultative existante. L'amendement était surtout motivé par l'observation déjà formulée par le Conseil d'Etat. La Commission instituée par l'article 10 actuel de la loi du 28 mars 1952 ne comprend aucun fonctionnaire des Affaires étrangères; or, l'indépendance d'un fonctionnaire dans l'exercice de son mandat en tant que membre de la Commission pourrait parfois s'avérer illusoire. Dans la justification et son amendement, l'auteur faisait également valoir que le nombre des Commissions ne devait pas être inutilement augmenté.

A la suite de quoi, le Gouvernement déposa deux nouveaux amendements. Le premier concernait l'article 1^{er} du projet et ne se référait plus à une commission à instituer par l'article 10bis de la loi du 28 mars 1952, mais à la Commission consultative existante, qui serait composée suivant le nouvel article 10bis. Le deuxième amendement avait trait à l'article 3 du projet. Il modifiait le libellé initial de l'article 10bis de manière telle que cet article permette à la Commission existante de donner avis au sujet des ressortissants des Etats de la C.E.E. qui n'avaient pas reçu un permis d'établissement ou qui seraient éloignés du territoire avant toute délivrance de ce titre. Mais pour ces cas, le nouvel article 3 du projet modifiait la composition de la Commission. Pour les avis de cette nature le troisième commissaire ne serait plus une personne choisie par l'étranger, mais un fonctionnaire du Département des Affaires étrangères.

Au cours des débats en Commission de la Justice de la Chambre des Représentants, le Ministre de la Justice a commenté les derniers amendements gouvernementaux. Il mit surtout l'accent sur le fait qu'il n'y avait pas lieu de craindre un manque d'indépendance de la part du fonctionnaire des Affaires étrangères. C'est en effet ce Département qui est responsable en premier lieu de la bonne exécution des directives des Communautés européennes et qui s'y trouve associé au premier chef. Il est d'ailleurs à noter que des fonctionnaires siègent dans un grand nombre de commissions administratives et que leur comportement ne prête pas le flanc à la critique. Après cette déclaration du Ministre, l'amendement déposé par le membre de la Chambre des Représentants fut retiré.

Le texte amendé fut adopté à l'unanimité par la Chambre des Représentants le 8 juin 1967 (Annales

8 juni 1967 (Parlementaire Handelingen, Kamer, 8 juni 1967, p. 23). Het wetsontwerp had geen aanleiding gegeven tot verdere gedachtenwisselingen tijdens de openbare zitting (Parlementaire Handelingen, Kamer 7 juni 1967, p. 8-9). Het werd in de voornoemde geamendeerde vorm aan de Senaat overgezonden.

**

Tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de Commissie voor de Justitie van de Senaat werden verschillende mogelijkheden van tekstwijzigingen onderzocht. Een lid liet opmerken, dat het wellicht beter zou geweest zijn indien de Commissie van Advies voor Vreemdelingen een vaste samenstelling zou hebben gehad en dat aldus in alle gevallen én de persoon, die de hulp aan vluchtelingen vertegenwoordigt én de ambtenaar van het Departement van Buitenlandse Zaken in de Commissie zouden zetelen. Na een gedachtenwisseling werd geoordeeld, dat beter geen wijziging van de samenstelling van voornoemde commissie moest overwogen worden. Wanneer inderdaad deze commissie zal moeten oordelen over de gevallen, die betrekking hebben op de onderdanen der E.E.G.-landen, zal het niet nodig zijn de waarborg te verlenen, die men geeft aan vluchtelingen, daar eerstgenoemde vreemdelingen niet tot deze categorie van vreemde staatsburgers behoren. De huidige tekst van het ontwerp, die een tweevoudige samenstelling der commissie voorziet naar gelang zij oordeelt over onderdanen van E.E.G.-landen of andere vreemdelingen, kan aldus behouden blijven. Aan het artikel 3, zoals het door de Kamer werd gestemd, werd een kleine wijziging aangebracht. Immers ook in de gevallen bepaald in artikel 5, eerste lid, 8°, is de Commissie van advies anders samengesteld.

Door een lid werd opgemerkt dat de laatste zin van artikel 10bis kan weggelaten worden. Het is de Commissie van artikel 10, die met een gewijzigde samenstelling optreedt en in artikel 10 in fine wordt reeds bepaald, dat de procedure door een Koninklijk besluit zal worden geregeld. Ten andere, ter uitvoering van een wet kan de Koning steeds de nodige maatregelen treffen. Dit standpunt wordt door de Commissie eenparig gedeeld.

Naar aanleiding van het onderzoek van het ontwerp werd ook door een lid de vraag gesteld of de eindbeslissingen over het verblijfsrecht van een vreemdeling niet beter bij koninklijk besluit zou worden getroffen. In een aan uw Commissie overgemaakte nota wees de Minister van Justitie erop, dat een dergelijke amendering niet nodig noch wenselijk is. De structuur van de huidige wetgeving bepaalt, dat het recht van toegang tot het grondgebied en de verwijdering tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie behoort, terwijl de uitwijzing van de regelmatig gevestigde vreemdelingen bij koninklijk besluit wordt opgelegd. Het doel van het wetsontwerp is een procedure van verhaal voor de onderdanen der E.E.G.-landen in te stellen en daaraan beantwoordt de voorgestelde tekst.

De vraag werd ook opgeworpen of het voorgesteld artikel 3bis niet moet worden aangevuld met een bepa-

lementaire, Chambre, 8 juin 1967, p. 23). En séance publique, le projet de loi n'avait pas donné lieu à discussion (Annales parlementaires, Chambre, 7 juin 1967, pp. 8-9). C'est le texte amendé comme il est indiqué ci-dessus qui a été transmis au Sénat.

**

Au cours de la discussion qu'elle a consacrée au projet qui vous est soumis, votre Commission de la Justice a examiné plusieurs possibilités de modification du texte. Un commissaire a fait observer qu'il aurait peut-être été préférable de donner à la Commission consultative des étrangers une composition permanente : ainsi, la personne qui représente le secteur de l'aide aux réfugiés et le fonctionnaire du Département des Affaires étrangères y siègeraient dans tous les cas. Après échange de vues, votre Commission a estimé qu'il valait mieux ne pas modifier la composition de la Commission consultative. En effet, lorsqu'elle aura à se prononcer sur le cas de ressortissants des pays de la C.E.E., il ne sera pas nécessaire d'accorder à ceux-ci les garanties prévues en faveur des réfugiés, les premiers n'appartenant pas à la même catégorie de citoyens étrangers. Le texte actuel du projet, qui prévoit une composition différente de la commission, suivant qu'elle a à se prononcer au sujet de ressortissants des pays de la C.E.E. ou d'étrangers d'une autre nationalité, peut donc être maintenu. L'article 3, tel qu'il nous a été transmis par la Chambre, a fait l'objet d'une légère modification. En effet, dans le cas visés par l'article 5, premier alinéa, 8°, également, la Commission consultative est autrement composée.

Un membre a fait observer que la dernière phrase de l'article 10bis peut être supprimée. C'est la Commission consultative autrement composée qui intervient et l'article 10 prévoit *in fine* que la procédure sera réglée par arrêté royal. Le Roi peut d'ailleurs toujours prendre les mesures nécessaires en vue de l'application d'une loi. Votre Commission unanime s'est ralliée à ce point de vue.

Un commissaire a posé la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux que les décisions finales quant au droit de séjour d'un étranger soient prises par arrêté royal. Le Ministre de la Justice a remis aux membres de votre Commission une note dans laquelle il déclare que cet amendement n'est ni nécessaire ni souhaitable. La structure de la loi inclut dans les attributions du Ministre de la Justice l'accueil sur le territoire et l'éloignement du territoire, alors qu'il appartient au Roi d'expulser les personnes étrangères régulièrement établies. Le but du projet de loi est d'instaurer une procédure de recours en faveur des ressortissants des pays de la C.E.E. et le texte proposé répond à ce souci.

La question a également été posée de savoir s'il ne convient pas de compléter l'article 3bis proposé

ling, die betrekking heeft op de weigering van de vernieuwing van een vestigingsvergunning. In dezelfde nota van de Minister van Justitie wordt erop gewezen, dat deze hypothese reeds voorzien is in artikel 5 van de vreemdelingenwet van 28 maart 1952. Het 8° van dit artikel wordt trouwens voor de onderdanen der E.E.G.-landen aangepast door het artikel 2, A van het ontwerp. In dezelfde nota wijst de Minister van Justitie er ook op, dat besluiten tot weigering van een eerste verblijfsvergunning en besluiten tot verwijdering vóór de afgifte ervan onderworpen kunnen worden aan het verhaal voor de commissie door het voorgesteld artikel 3bis.

Een lid van Uw Commissie liet opmerken, dat in de commissie voor advies voor vreemdelingen ook personen zetelen, die geen ambtenaren zijn en die geen vergoeding krijgen voor deze werkzaamheden, ofschoon deze laatste een belangrijk gedeelte van hun tijd in beslag nemen. Dit lid stelt voor dat aan deze commissieleden een vergoeding zou worden uitgekeerd. De Minister van Justitie verklaart zich daarmee akkoord.

In Uw Commissie greep ook een gedachtenwisseling plaats in verband met de inhoud van de richtlijn van 25 februari 1964 van de Raad van de E.E.G.. Daarin komen immers een reeks bepalingen voor, die tegenover de onderdanen van de E.E.G. moeten in acht genomen worden. In dit verband kan verwezen worden naar artikel 3 van de richtlijn waarin o.m. voorkomt, dat maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid voor verwijdering van het grondgebied uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene; strafrechtelijke veroordelingen vormen op zichzelf geen motief voor een verwijdering; het verlopen van het identiteitsbewijs kan de verwijdering niet wettigen. Verwijdering van het grondgebied mag slechts voor bepaalde ziekten gebeuren (artikel 4).

Er werd opgemerkt, dat door het ingediend wetsontwerp alleen de procedure van verhaal, waarvoor artikel 9 van de richtlijn geldt in de Belgische wetgeving wordt opgenomen en er geen wettelijke aanpassing gebeurt voor wat de verboden gronden voor verwijdering van het grondgebied aangaat, die ook in voornoemde richtlijn voorkomen.

De Regering was bij het indienen van het ontwerp van oordeel dat het koninklijk besluit van 21 december 1965 reeds bijzondere maatregelen treft voor de onderdanen van de E.E.G.-Staten en dat ook artikel 2 van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie, zoals gewijzigd door de wet van 30 april 1964, de aanpassing van de verblijfsvoorwaarden voor deze vreemdelingen inhoudt.

Er valt op te merken, dat het koninklijk besluit van 21 december 1965 wel bijzondere regelingen bevat voor de onderdanen van de E.E.G.-landen voor wat de verblijfsdocumenten betreft, doch dat het besluit niet de regelingen inhoudt betreffende de aangehaalde grondvoorwaarden voor hun verblijf, die in de richtlijn voorkomen.

**

Tijdens de besprekingen in uw Commissie werd in dit verband melding gemaakt van een arrest

par une disposition relative au refus de renouvellement du permis d'établissement. La note précitée du Ministre de la Justice signale que cette hypothèse est d'ores et déjà prévue à l'article 5 de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers. Au surplus, l'article 2, du projet adapte le 8° dudit article 5 au cas de ressortissants des pays de la C.E.E. Toujours dans la même note, le Ministre de la Justice indique qu'en vertu de l'article 3bis proposé les décisions de refus d'un premier titre de séjour, ainsi que les décisions d'éloignement, peuvent, avant la délivrance, être soumis à l'examen de la Commission.

Un membre de votre Commission a fait observer que la Commission consultative des étrangers comprend également des non-fonctionnaires qui ne perçoivent aucune indemnité pour cette activité, encore que celle-ci occupe une partie importante de leur temps. L'intervenant propose de leur octroyer une indemnité. Le Ministre de la Justice se rallie à cette proposition.

Votre Commission a procédé en outre à un échange de vues au sujet du contenu de la directive donnée le 25 février 1964 par le Conseil de la C.E.E. Cette directive contient en effet une série de dispositions appliquées à l'égard de ressortissants de la C.E.E. A ce propos, on se référera à l'article 3 de la directive, qui dispose notamment que des mesures d'ordre public ou de sécurité publique justifiant l'éloignement du territoire doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet, que la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures, que la péremption du document d'identité ne peut justifier l'éloignement du territoire. Seule la survenance de certaines maladies peut justifier l'éloignement du territoire (art. 4).

Un commissaire a fait observer que le projet de loi en discussion vise uniquement à incorporer dans le droit belge la procédure de recours prévue à l'article 9 de la directive et que le texte néglige d'adapter la loi en ce qui concerne certains motifs d'éloignement du territoire qui seront désormais interdits en vertu de la même directive.

En déposant le projet, le Gouvernement estimait que l'arrêté royal du 21 décembre 1965 contient déjà des dispositions spéciales en faveur des ressortissants des pays de la C.E.E., et que l'article 2 de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, tel qu'il a été modifié par la loi du 30 avril 1964, implique également une adaptation des conditions de séjour de ces étrangers.

Il est à noter que si l'arrêté royal du 21 décembre 1965 contient effectivement des dispositions spéciales relatives aux documents de séjour des ressortissants des pays de la C.E.E., il ne prévoit cependant rien au sujet des conditions fondamentales de séjour figurant dans la directive.

**

Au cours de la discussion, l'attention de votre Commission a été attirée sur un arrêt pris le 7 octobre

van de Raad van State van 7 oktober 1968, inzake Corveleyn contra Belgische Staat, waarin een ministerieel besluit van 19 augustus 1966 tot uitdrijving van een Franse onderdaan werd vernietigd. In zijn overwegingen heeft de Raad van State aangenomen dat hij het recht had te onderzoeken of de Minister van Justitie de reeds aangehaalde grondvoorwaarden van de richtlijn van 4 april 1964 had toegepast. In de overwegingen werd vervolgens verwezen naar artikel 189 van het E.E.G.-Verdrag, waarin bepaald wordt, dat de richtlijn de Lid-Staten bindt voor wat het objectief van de richtlijn betreft maar deze vrij laat om de vorm en de middelen te bepalen waardoor dit zal verwezenlijkt worden. In een andere overweging wordt aangenomen, dat om artikel 3 van de richtlijn te verwezenlijken het koninklijk besluit van 21 december 1965 werd uitgevaardigd en dat niets in de wetgeving of de reglementering de Minister van Justitie verhindert rekening te houden met artikel 3 van de richtlijn ten overstaan van het uitwijzen van vreemdelingen. De Raad van State eindigde zijn motivering met de opmerking, dat het ministerieel besluit in strijd was met artikel 3 van de E.E.G.-richtlijn.

Er moet aldus worden opgemerkt, dat de Raad van State de grondvoorwaarden voor het verblijf van vreemdelingen van de E.E.G.-landen heeft toegepast, ofschoon in geen enkele wet of koninklijk besluit de voorwaarden van artikel 3 van de richtlijn voorkomen en dat onderhavig wetsontwerp nog bij het Parlement aanhangig is om de procedure van verhaal, die in deze richtlijn voorkomt, in de interne rechtsorde op te nemen. Door het arrest werd m.a.w. een rechtstreekse jurisprudentiële toepassing gemaakt van de bepalingen van een richtlijn, waarvoor in de interne rechtsorde geen overeenstemmende bepalingen te vinden zijn, noch in een wet, noch in een koninklijk besluit. De richtlijn werd aldus geïnterpreteerd als onmiddellijk van toepassing voor de jurisdicties van de Lid-Staten.

In de Commissie voor de Justitie werd opgemerkt, dat het E.E.G.-Verdrag een duidelijk onderscheid maakt tussen verordeningen en richtlijnen. De verordening « ... is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat » (art. 189, lid 2). De richtlijn « ... is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat van elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen » (art. 189, lid 3). Deze tekst wijst er aldus zeer duidelijk op, dat alvorens de richtlijn in werking treedt, de nationale instanties gehouden zijn een keuze te doen betreffende de middelen, die zullen aangewend worden om de richtlijn in hun nationale rechtsorde op te nemen. De richtlijn is derhalve niet onmiddellijk uitvoerbaar: zij bindt slechts de nationale instanties, die tot wetgevende of reglementaire initiatieven kunnen overgaan.

Juist om niet steeds te moeten optreden met verordeningen, maar om de Lid-Staten in sommige gevallen een keuze te laten over de vorm der reglementering, heeft het E.E.G.-Verdrag de richtlijnen in het gemeenschapsrecht ingevoerd (H. von der Groeben en H. von Boeckh, Kommentar zum EWG Vertrag,

1968 par le Conseil d'Etat, en cause Corveleyn contre l'Etat belge, arrêt annulant un arrêté ministériel du 19 août 1966 portant expulsion d'une ressortissante française. Dans ses considérants, le Conseil d'Etat a estimé qu'il lui appartenait de vérifier si le Ministre de la Justice avait appliqué les conditions fondamentales de séjour prévus dans la directive du 4 avril 1964. Les considérants du même arrêt se réfèrent ensuite à l'article 189 du Traité instituant la C.E.E., aux termes duquel la directive lie tout Etat membre quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Dans un autre considérant, le Conseil d'Etat est d'avis que l'arrêté royal du 21 décembre 1965 a été édicté en vue d'atteindre le résultat auquel tend l'article 3 de la directive, et que rien, ni dans la législation ni dans la réglementation, n'empêche le Ministre de la Justice de se conformer à l'article 3 de la directive, relatif à l'éloignement de certains étrangers. Et le Conseil d'Etat conclut la motivation de son avis en observant que l'arrêté ministériel incriminé avait été pris en violation de l'article 3 de la directive de la C.E.E.

Il y a donc lieu de constater que le Conseil d'Etat a appliqué les conditions fondamentales régissant le séjour des étrangers dans les pays de la C.E.E., bien que les conditions figurant à l'article 3 de la directive n'aient été reprises dans aucune loi ni dans aucun arrêté royal, et que le présent projet de loi, lui, tend à incorporer dans notre droit interne la procédure de recours prévue par cette directive, est toujours pendant devant le Parlement. En d'autres mots, l'arrêt en question fait une application jurisprudentielle directe des dispositions d'une directive qu'on ne retrouve dans aucune disposition correspondante de notre droit interne, ni dans une loi, ni dans un arrêté royal. Le Conseil d'Etat a donc admis que la directive était d'application immédiate pour les juridictions des Etats membres.

Il a été observé en Commission de la Justice que le Traité de la C.E.E. établit une distinction nette entre règlements et directives. Le règlement « ... est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre » (art. 189, 2^e alinéa). La directive « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens » (art. 189, 3^e alinéa). Ainsi donc, ce texte précise très clairement qu'avant l'entrée en vigueur d'une directive, les instances nationales sont tenues de choisir les moyens dont elles entendent user pour incorporer dans leur droit interne les dispositions de la directive. Celle-ci n'est donc pas immédiatement exécutoire: elle ne lie que les instances nationales, lesquelles peuvent prendre des initiatives législatives ou réglementaires.

C'est précisément pour ne pas devoir intervenir continuellement par la voie de règlements, et afin de laisser aux Etats membres, dans certains cas, le choix quant à la forme de la réglementation à adopter, que le Traité de la C.E.E. a instauré le système des directives dans le droit communautaire (H. von der Groe-

1960, d. II, p. 129). De tussenkomst van de nationale wetgever of van de instanties, die reglementerende bevoegdheid bezitten, behoort tot de « ratio juris » van de richtlijn. In overeenstemming daarmee wordt dan ook in de rechtsleer algemeen aangenomen, dat de richtlijn niet rechtstreeks haar uitwerking heeft. Aldus schrijft men in E. Wohlfahrt, U. Everling, H. Glaesner en R. Sprung, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, 1960, p. 518 « ... (richtlijnen) ... können nicht unmittelbar verbindliches Recht schaffen, sondern wenden sich nur an den Mitgliedstaaten, und verpflichten ihn, die entsprechende Vorschriften zu erlassen. Vor dem Erlass dieser Vorschriften haben die Richtlinien daher keine Wirkung für den Einzelnen ». In zijn commentaar schreef N. Catalano : « On ne saurait pas par contre attribuer un caractère normatif ni aux recommandations C.E.C.A., ni aux directives C.E.E. et C.E.E.A., qui comportent seulement des obligations quant aux buts qu'elles assignent mais laissent aux destinataires le choix des moyens propres pour atteindre ces buts. Elles constituent seulement une source indirecte de dispositions normatives, à savoir celles qui seront adoptées par les Etats membres pour s'y conformer. Mais elles n'ont pas elles-mêmes de force normative, étant dépourvues de portée obligatoire générale et directe » (Manuel de droit des communautés européennes, 1962, p. 112). In dezelfde zin schreef E. Wohlfahrt, *Von der Befugnis der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für Rechtsetzung*, *Jahrbuch für Internationales Recht*, juli 1960, p. 25 en P. Kooijmans, *De Richtlijn van het Europees Gemeenschapsrecht, Karakter, Functie en Rechtsgevolg, Sociaal Economische Wetgeving*, maart 1967, p. 129. Typisch is nog de tekst van C.F. Ophuls, *Les règlements et les directives dans les Traités de Rome, Cahiers de Droit Européen*, 1966, n° 1, p. 7. « Il est de la nature même des directives de ne pas être directement applicables... Le fait que les directives ne s'adressent qu'aux Etats membres qu'elles obligent à agir et le fait aussi qu'elles ne fixent que les buts à atteindre, rend nécessaire un acte de l'Etat qui oblige l'individu et en complète le contenu ».

Uit deze gegevens blijkt aldus duidelijk, dat de inhoud van een richtlijn door een enkeling niet mag worden ingeroepen voor een nationale jurisdictie, indien voorafgaandelijk de inhoud van deze richtlijn niet in een nationale wet of in een nationale reglementering werd opgenomen. Dit was het geval voor de grondvoorwaarden van het toegelaten verblijf, die voorkomen in artikel 3 van de aangehaalde richtlijn.

In Uw Commissie voor de Justitie werd een tweede opmerking gemaakt in verband met het arrest van 7 oktober 1968. De Raad van State heeft in dit arrest een interpretatie gegeven van artikel 189, lid 3 van het E.E.G.-Verdrag, die betrekking heeft op het toepassingsveld en de uitwerking van de richtlijnen. Een dergelijke interpretatie is zonder twijfel van groot belang voor de uitwerking van het E.E.G.-Verdrag. In dit verband moet herinnerd worden aan artikel 177 van het Verdrag, waardoor de prejudiciële procedure is ingericht over de interpretaties van het Verdrag. Het

ben et H. von Boeckh, « *Kommentar zum E.W.G. Vertrag* », 1960, t. II, p. 179). L'intervention du législateur national ou des autorités ayant une compétence réglementaire appartient à la « ratio juris » de la directive. Conformément à ce principe, la jurisprudence admet donc généralement que la directive ne produit pas directement d'effet. C'est ainsi que E. Wohlfahrt, U. Everling, H. Glaesner et R. Sprung écrivent dans leur ouvrage « *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* », 1960, p. 518 que « ... (les directives) ... ne peuvent créer directement un droit obligatoire; elles ne s'adressent qu'aux Etats membres et les obligent à prendre les dispositions correspondantes. Il en résulte qu'avant la publication de ces dispositions, les directives n'ont, pour les particuliers, aucun effet. Dans ses commentaires, N. Catalano écrivait : « On ne saurait pas par contre attribuer un caractère normatif ni aux recommandations C.E.C.A., ni aux directives C.E.E. et C.E.E.A., qui comportent seulement des obligations quant aux buts qu'elles assignent mais laissent aux destinataires le choix des moyens propres pour atteindre ces buts. Elles constituent seulement une source indirecte de dispositions normatives, à savoir celles qui seront adoptées par les Etats membres pour s'y conformer. Mais elles n'ont pas elles-mêmes de force normative, étant dépourvues de portée obligatoire générale et directe » (Manuel de droit des communautés européennes, 1962, p. 112). Citons, dans le même sens, E. Wohlfahrt, « *Von der Befugnis der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für Rechtsetzung* » in « *Jahrbuch für Internationales Recht*, juillet 1960, p. 25, et P. Kooijmans, in « *De Richtlijn van het Europees Gemeenschapsrecht, Karakter, Functie en Rechtsgevolg* », in *Sociaal Economische Wetgeving*, mars 1967, p. 129. L'article de C. F. Ophuls « *Les règlements et les directives dans les Traités de Rome* », paru dans les *Cahiers de Droit Européen*, 1966, n° 1, p. 7, est tout aussi caractéristique à cet égard : « Il est de la nature même des directives de ne pas être directement applicables... Le fait que les directives ne s'adressent qu'aux Etats membres qu'elles obligent à agir et le fait aussi qu'elles ne fixent que les buts à atteindre, rend nécessaire un acte de l'Etat qui oblige l'individu et en complète le contenu. »

Il ressort donc clairement de ces textes que le contenu d'une directive ne peut être invoqué par un particulier devant une juridiction nationale, s'il n'a pas été repris au préalable dans une loi ou dans une réglementation nationale. C'était le cas pour les conditions réglant l'octroi de l'autorisation de séjour qui figurent à l'article 3 de la directive en question.

Une deuxième remarque a été faite en Commission de la Justice au sujet de l'arrêt du 7 octobre 1968. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a donné une interprétation de l'article 189, 3^e alinéa, du Traité de la C.E.E., qui concerne le champ d'application et l'exécution des directives. Il est certain qu'une telle interprétation est d'un intérêt capital pour la mise en œuvre du Traité de la C.E.E. A cet égard, il y a lieu de rappeler le texte de l'article 177 du Traité, instituant la procédure préjudicielle pour l'interprétation du Traité. Le 3^e alinéa de cet article dispose que :

derde lid van dit artikel bepaalt : « Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie, waarvan de beslissingen volgens het nationaal recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie (der Gemeenschappen) te wenden ». Het is aldus duidelijk, dat wanneer een nationale jurisdictie in laatste instantie oordeelt over de interpretatie van een artikel van het E.E.G.-Verdrag, een principieel vonnis aan het Hof van Justitie der Gemeenschappen moet worden gevraagd en dat deze regel zich ook opdrong in verband met het aangehaalde arrest.

Dit geldt trouwens niet alleen voor de verleende interpretatie van de draagkracht van artikel 189, lid 3 van het E.E.G.-Verdrag; deze regel is ook van toepassing voor de interpretatie der richtlijnen, daar de interpretatie van de handelingen van de instellingen der Gemeenschap ook aan de prejudiciële procedure onderworpen zijn (art. 177, lid 1, litt. b). In het reeds aangehaald artikel schrijft P. Kooijmans op p. 151 : « Voor de interpretatie van de nationale regeling is het voor de rechter van het hoogste belang de betekenis der richtlijnen te weten. In dat geval dient hij te verwijzen naar het Europees Hof. Een verwijzingsplicht van de nationale rechter krachtens artikel 177, lid 1, b), moet dan ook worden aangenomen.

Het is dan ook duidelijk, dat alvorens definitief het aangehaald arrest werd uitgesproken, een prejudiciële vonnis bij het Europees Hof van Justitie moest worden aangevraagd. In overeenstemming met deze beschouwing besluit de Commissie voor de Justitie dat een koninklijk besluit zal dienen te worden getroffen, ter aanvulling van het koninklijk besluit van 21 december 1965, waardoor volledige overeenstemming zal worden ingesteld met de inhoud van de richtlijn van 25 februari 1964. De Minister van Justitie verklaart zich daarmee akkoord.

De Commissie besluit ook dat het huidig wetsontwerp tot aanvulling van de wet op de vreemdelingenpolitie noodzakelijk is en keurt dit eenparig goed in zijn geamendeerde vorm.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
E. VAN BOGAERT.

De Voorzitter,
M.-A. PIERSON.



« Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice (des Communautés) ». Il est donc évident que lorsqu'une juridiction nationale se prononce en dernier ressort sur l'interprétation d'un article du Traité de la C.E.E., un jugement de principe doit être demandé à la Cour de Justice des Communautés, et que cette règle s'imposait également en ce qui concerne l'arrêt précité.

Cette règle ne vaut d'ailleurs pas seulement pour l'interprétation donnée à la portée de l'article 189, 3^e alinéa, du Traité de la C.E.E.; elle est également d'application dans l'interprétation des directives, puisque l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté est elle aussi soumise à la procédure préjudicielle (art. 177, premier alinéa, b). A la page 151 de son article déjà cité, P. Kooijmans écrit : « Dans l'interprétation de la réglementation nationale, il est du plus haut intérêt pour le juge de connaître la signification des directives. A cet effet, il doit se référer à la Cour européenne. Il convient donc d'admettre, en vertu de l'article 177, premier alinéa, l'existence, dans le chef du juge national, d'un devoir de référence à la Cour européenne.

Il est dès lors évident qu'avant de rendre à titre définitif l'arrêt cité plus haut, il aurait fallu demander un jugement préjudiciel à la Cour européenne de Justice. C'est sur la base de cette considération que votre Commission de la Justice a estimé qu'il faudra prendre un arrêté royal destiné à compléter les dispositions de l'arrêté royal du 21 décembre 1965, en vue de réaliser une concordance complète entre cet arrêté et le contenu de la directive du 25 février 1964. Le Ministre de la Justice s'est rallié à cette suggestion.

Votre Commission a conclu également que le présent projet de loi tendant à compléter la loi sur la police des étrangers était indispensable et elle l'a adopté dans sa forme amendée.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
E. VAN BOGAERT.

Le Président,
M.-A. PIERSON.



**AMENDEMENT AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE.**

Artikel 3 van dit ontwerp te doen luiden als volgt :

ART. 3.

In dezelfde wet wordt een artikel *10bis* ingevoegd, luidende :

« *Artikel 10bis.* — De in artikel 10 genoemde Commissie van advies voor vreemdelingen dient de Minister van Justitie van advies in de gevallen bepaald in artikel *3bis*.

» In die gevallen alsmede in de gevallen bepaald in artikel 5, eerste lid, 8°, is het derde commissielid echter een ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

» Die ambtenaar en zijn plaatsvervanger worden door de Koning voor drie jaar benoemd. »

**AMENDEMENT ADOPTE
PAR LA COMMISSION.**

Rédiger l'article 3 du projet comme suit :

ART. 3.

Un article *10bis* rédigé comme suit est inséré dans la même loi :

« *Article 10bis.* — La Commission consultative des étrangers prévue à l'article 10 est chargée de donner avis au Ministre de la Justice dans les cas prévus à l'article *3bis*.

» Toutefois, dans ces cas ainsi que dans ceux prévus à l'article 5, alinéa 1^{er}, 8°, le troisième membre est un fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères.

» Ce fonctionnaire et son suppléant sont nommés pour trois ans par le Roi. »