

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.766/4
DU 27 DÉCEMBRE 2011

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 à l'Immigration, adjointe à la Ministre de la Justice, le 20 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, 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 », a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la motivation qui figure dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door het feit dat de Belgische regering op de Ministerraad van 16 december 2011 beslist heeft om de overgangsmaatregelen m.b.t. de toegang tot de arbeidsmarkt te verlengen tot 1 januari 2014. Gezien de huidige overgangsmaatregelen van rechtswege ophouden te bestaan op 31 december 2011 overeenkomstig artikel 69^{decies} van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dient dit artikel gewijzigd te worden voor het verstrijken van deze datum zodat de nieuwe overgangsperiode van kracht kan gaan op 1 januari 2012. Bovendien wordt in het voorliggend ontwerp rekening gehouden met de opmerking van de Europese Commissie dat de overgangsmaatregelen zich slechts mogen uitstrekken tot de toegang tot de arbeidsmarkt ».

La motivation qui figure dans le préambule du projet d'arrêté est la suivante :

« Vu l'urgence, motivée comme suit :

Considérant que le Traité susmentionné prévoit la possibilité de prolonger la deuxième période transitoire de trois ans, applicable aux ressortissants bulgares et roumains en matière de libre circulation des travailleurs, d'une troisième et dernière période de deux ans ;

Considérant que la Commission Européenne a fait état dans son rapport du 11 novembre 2011 que les dispositions transitoires ne s'appliquent qu'à l'obtention d'un accès au marché du travail ;

Considérant que le Gouvernement belge a décidé, lors du Conseil des Ministres du 16 décembre 2011 de prolonger les mesures transitoires prévues pour les ressortissants bulgares et roumains par rapport à l'accès au marché du travail jusqu'au 31 décembre 2013 ;

Considérant que la deuxième période transitoire de trois ans vient à expiration le 1^{er} janvier 2012, pour les ressortissants bulgares et roumains, conformément à l'article 69^{decies} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

Considérant qu'il convient de modifier le chapitre 1^{er}*quater* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des

étrangers conformément aux remarques de la Commission Européenne et à la décision prise dans le Conseil des Ministres ;

Considérant que le présent arrêté royal doit nécessairement entrer en vigueur aussi vite que possible et au plus tard le 1^{er} janvier 2012 ; qu'en outre, le présent arrêté doit être connu le plus rapidement possible pour informer tous les intéressés ».

La section de législation rappelle que cette dernière motivation aurait dû figurer dans la lettre de demande d'avis proprement dite, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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.

Formalités préalables

1. Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget ont été demandés.

2. Une loi du 30 juillet 2010, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011¹, a inséré dans la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' des dispositions relatives à l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets

¹ Selon son article 4, la loi du 30 juillet 2010 « entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ». Cette publication étant intervenue le 14 octobre 2010, il en résulte que la loi du 30 juillet 2010 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011.

sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise » ².

Le système suivant a été mis en place :

1° en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence ³ ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ⁴, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été pris ;

2° lorsqu'il apparaît, au terme de l'examen préalable, qu'une évaluation d'incidence est requise, il doit alors être procédé à ladite évaluation ⁵ ;

3° le respect de la procédure ainsi prescrite conditionne, selon le cas, le dépôt du projet de loi devant les Chambres législatives, l'adoption du projet d'arrêté royal ou l'approbation du projet de décision par le Conseil des ministres ⁶.

En l'espèce, aucun des documents transmis au Conseil d'État ne permet d'établir que la procédure décrite ci-avant a été suivie, plus spécialement l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

3. Il convient de veiller au bon accomplissement de ces différentes formalités préalables.

² Article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997.

³ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au Moniteur belge.

⁴ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

⁵ Article 19/2 de la loi du 5 mai 1997. Cette disposition charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'évaluation d'incidence. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au Moniteur belge.

⁶ Article 19/3 de la loi du 5 mai 1997.

Observations particulières

1. À l'alinéa 3 du préambule, il convient de se référer plus précisément aux articles 42, §§ 1^{er} et 4, et 42^{quinqies}, §§ 5 et 6, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

2. Selon l'article 5 de l'arrêté en projet, celui-ci entrera en vigueur « le jour de sa publication au Moniteur belge ».

Actuellement, l'article 69^{decies} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' prévoit que « Pour les ressortissants bulgares et roumains, les dispositions du présent chapitre cessent d'être en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ».

Afin d'assurer la continuité juridique, il serait dès lors préférable de prévoir l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet à la date précise du 1^{er} janvier 2012.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.766/4
VAN 27 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 20 december 2011 door de Staatssecretaris voor Asiel en Immigratie, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, 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”, heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door het feit dat de Belgische regering op de Ministerraad van 16 december 2011 beslist heeft om de overgangsmaatregelen m.b.t. de toegang tot de arbeidsmarkt te verlengen tot 1 januari 2014. Gezien de huidige overgangsmaatregelen van rechtswege ophouden te bestaan op 31 december 2011 overeenkomstig artikel 69*decies* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dient dit artikel gewijzigd te worden voor het verstrijken van deze datum zodat de nieuwe overgangsperiode van kracht kan gaan op 1 januari 2012. Bovendien wordt in het voorliggend ontwerp rekening gehouden met de opmerking van de Europese Commissie dat de overgangsmaatregelen zich slechts mogen uitstrekken tot de toegang tot de arbeidsmarkt”.

De motivering die voorkomt in de aanhef van het ontwerpbesluit luidt als volgt:

“Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd als volgt:

Overwegende dat het bovengenoemde Verdrag voorziet in de mogelijkheid de tweede overgangsperiode van drie jaar die van toepassing is op onderdanen van Bulgarije en Roemenië inzake het vrije verkeer van werknemers te verlengen met een derde en laatste periode van twee jaar;

Overwegende dat de Europese Commissie in haar rapport van 11 november 2011 gesteld heeft dat de overgangsmaatregelen zich slechts mogen uitstrekken tot de toegang tot de arbeidsmarkt;

Overwegende dat de Belgische Regering heeft beslist, tijdens de Ministerraad van 16 december 2011 om de overgangsmaatregelen ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt voor onderdanen van Bulgarije en Roemenië te verlengen tot 31 december 2013;

Overwegende dat de tweede overgangsperiode van drie jaar verstrijkt op 1 januari 2012 voor onderdanen van Bulgarije en Roemenië, overeenkomstig artikel 69*decies* van het Koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdeling[en];

Overwegende dat het hoofdstuk *Iquater* van het Koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen moet gewijzigd worden overeenkomstig de opmerkingen van de Europese Commissie en de beslissing genomen in de Ministerraad;

Overwegende dat dit Koninklijk besluit noodzakelijkerwijs zo snel mogelijk in werking moet treden en uiterlijk op 1 januari 2012, dat bovendien dit besluit zo snel mogelijk bekend moet zijn om alle betrokkenen te informeren;”.

De afdeling Wetgeving wijst erop dat deze laatste motivering overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van dezelfde gecoördineerde wetten ook in de eigenlijke brief met de adviesaanvraag had moeten voorkomen.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

Voorafgaande vormvereisten

1. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, blijkt niet of het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting aangevraagd zijn.

2. Bij een wet van 30 juli 2010, die op 1 oktober 2011 in werking is getreden ¹, zijn in de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ bepalingen betreffende de duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling ingevoegd.

¹ Volgens artikel 4 van de wet van 30 juli 2010 “treedt (deze wet) in werking op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*”. Doordat de wet van 30 juli 2010 is bekendgemaakt op 14 oktober 2010, volgt daaruit dat deze wet in werking is getreden op 1 oktober 2011.

De wetgever heeft de “effectbeoordeling” gedefinieerd als “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen” ².

In dat kader is de volgende regeling ingevoerd:

1° in principe moet elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd aanleiding geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren ³, de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ⁴, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is;

2° wanneer uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd ⁵;

3° de naleving van de aldus voorgeschreven procedure is een voorwaarde, naargelang het geval, voor het indienen van een wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers, voor het uitvaardigen van een koninklijk besluit of voor het goedkeuren van een voorstel van beslissing door de Ministerraad ⁶.

In casu kan uit geen enkel stuk dat aan de Raad van State overgezonden is, opgemaakt worden of de hiervoren beschreven procedure gevolgd is, meer in het bijzonder of vooraf onderzocht is of het noodzakelijk is een effectbeoordeling uit te voeren.

² Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

³ Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

⁴ Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

⁵ Artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997. Bij deze bepaling wordt de Koning ermee belast de effectbeoordeling te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is geen besluit met een dergelijk onderwerp in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

⁶ Artikel 19/3 van de wet van 5 mei 1997.

3. Men dient erop toe te zien dat deze onderscheiden voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld zijn.

Bijzondere opmerkingen

1. In het derde lid van de aanhef dient meer in het bijzonder te worden verwezen naar de artikelen 42, §§ 1 en 4, en 42*quiquies*, §§ 5 en 6, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

2. Volgens artikel 5 van het ontworpen besluit treedt dit besluit in werking “op (de) dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

Thans wordt in artikel 69*decies* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ bepaald dat “voor onderdanen van Bulgarije en Roemenië ... de bepalingen van dit hoofdstuk op(houden) van kracht te zijn op 1 januari 2012”.

Met het oog op de juridische continuïteit zou het bijgevolg beter zijn te bepalen dat het ontworpen besluit in werking treedt op de precieze datum van 1 januari 2012.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door Mevr. L. VANCRAVEBECK, 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