CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.757/4
du 13 janvier 2016

sur

un « arrêté royal de présentation d'un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers »

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.757/4
van 13 januari 2016

over

een "koninklijk besluit tot indiening van een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen"

‡LW-GBBQLGFEJ-FIHFHVT‡

Le 22 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un « arrêté royal de présentation d'un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 janvier 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, 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 13 janvier 2016.

*

Op 22 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een "koninklijk besluit tot indiening van een van wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen".

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAYEBECK, 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 13 januari 2016.

*

‡LW-GBBQLGFEJ-FIHFHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1.1. Les articles 3 et 4 de l'avant-projet de loi à l'examen tendent à modifier les articles 10*ter* et 12*bis* de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' afin de porter à neuf mois (au lieu de six actuellement) le délai en principe maximal de traitement des demandes d'autorisation ou d'admission au séjour visées par ces dispositions.

Cet allongement ne pose pas de difficultés au regard de l'article 5, § 4, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 'relative au droit au regroupement familial', qui permet de fixer un tel délai maximal (ci-après la directive 2003/86/CE).

1.2. Le délai de traitement de neuf mois maximum pourrait toujours, dans des dossiers exceptionnellement complexes, être prolongé à deux reprises d'une période de trois mois [1], de sorte que dans ces cas, le délai de traitement pourrait être au maximum porté à quinze mois.

Par ailleurs, l'avant-projet ne modifie pas l'exigence, dans certaines hypothèses de demandes de regroupement familial, notamment celles visées à l'article 10, § 1er, alinéa 1er, 4°, et 5°, de la loi du 15 décembre 1980, d'une période d'attente d'un an. Dans les dossiers les plus complexes, une période de plus de deux ans pourrait donc s'écouler avant que le regroupement familial ne soit autorisé.

Selon l'article 8, alinéa 1er, de la directive 2003/86/CE,

> « Les États membres peuvent exiger que le regroupant ait séjourné légalement sur leur territoire pendant une période qui ne peut pas dépasser deux ans, avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille ».

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition semble fixer un délai de deux ans qui englobe le délai de traitement du dossier [2].

Sur ce point toutefois, dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 3 avril 2014 'concernant les lignes directrices pour l'application de la

[1] Voir l'article 10*ter*, § 2, alinéa 3, et l'article 12*bis*, § 2, alinéa 5, de la loi du 15 décembre 1980 – non modifiés par l'avant-projet de loi à l'examen – et l'interprétation qui en est faite par la Cour constitutionnelle : C.C., 26 septembre 2013, n° 121/2013, B. 19.3 et B. 26.3.

[2] C'est ainsi en tout cas que le législateur de 2011 l'avait interprétée (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 443/18, pp. 45 à 56). Voir également C.C., 26 septembre 2013, n° 121/2013, B.7.2.2 à B.7.5.

‡LW-GBBQLCFEJ-FIHFHVT‡

directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial' [3], la Commission a précisé ce qui suit :

> « De l'avis de la Commission, la période d'attente ne comprend pas la période nécessaire pour que les États membres examinent la demande conformément à l'article 5, paragraphe 4 [4]. Ces deux périodes peuvent commencer et se terminer à des moments différents et peuvent se chevaucher ou non, selon le cas. La Commission estime qu'une demande peut être présentée à partir du moment où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an et a une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent [5], mais les États membres peuvent retarder l'octroi du regroupement familial ('avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille') jusqu'à ce que la période d'attente prévue dans leur législation se soit écoulée ».

Compte tenu de cette interprétation, la disposition en projet semble pouvoir être admise.

2. Dans l'intitulé de l'avant-projet de loi, il convient de remplacer les mots « Arrêté royal de présentation d'un projet » par le mot « Avant-projet ».

*

[3] COM (2014) 210 final, p. 18.

[4] *Note de bas de page n° 60 de la communication précitée* : La « période d'attente » est une exigence facultative pour l'exercice du droit au regroupement familial, tandis que la « période d'examen » est un délai prévu pour que les États membres puissent traiter et examiner les demandes.

[5] *Note de bas de page n° 61 de la communication précitée* : Article 3, paragraphe 1.

‡LW-GBBQLCFEJ-FIHFHVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1.1. De artikelen 3 en 4 van het voorliggende voorontwerp van wet strekken ertoe de artikelen 10*ter* en 12*bis* van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen', aldus te wijzigen dat de maximumtermijn waarbinnen de in die bepalingen bedoelde aanvragen voor een machtiging of toelating tot verblijf in principe behandeld moeten worden (welke termijn thans zes maanden bedraagt) op negen maanden wordt gebracht.

Die verlenging levert geen moeilijkheden op in het licht van artikel 5, lid 4, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 "inzake het recht op gezinshereniging" (hierna richtlijn 2003/86/EG), welke bepaling het mogelijk maakt om een dergelijke maximumtermijn vast te stellen.

1.2. De behandelingstermijn van maximaal negen maanden kan voor bijzonder complexe dossiers nog steeds tweemaal met een periode van drie maanden verlengd worden[1], zodat in die gevallen de behandelingstermijn maximaal vijftien maanden zou kunnen bedragen.

Overigens houdt het voorontwerp geen wijziging in van het feit dat voor aanvragen om gezinshereniging in bepaalde gevallen, inzonderheid die waarvan sprake is in artikel 10, § 1, eerste lid, 4°, en 5°, van de wet van 15 december 1980, een wachttijd van een jaar geldt. In de meest complexe dossiers zou dus een periode van meer dan twee jaar kunnen verstrijken vooraleer de gezinshereniging wordt toegestaan.

Artikel 8, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG luidt als volgt:

> "De lidstaten mogen van de gezinshereniger een periode van ten hoogste twee jaar legaal verblijf op hun grondgebied eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen."

Zoals deze bepaling gesteld is, lijkt ze een termijn van twee jaar vast te stellen die ook de termijn voor de behandeling van het dossier omvat.[2]

[1] Zie artikel 10*ter*, § 2, derde lid, en artikel 12*bis*, § 2, vijfde lid, van de wet van 15 december 1980 - die niet gewijzigd worden bij het voorliggende voorontwerp van wet - en de interpretatie die daarvan door het Grondwettelijk Hof wordt gegeven: GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.19.3 en B.26.3.

[2] Dat is in ieder geval de interpretatie die de wetgever van 2011 daaraan heeft gegeven (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 443/18, 45-56). Zie eveneens GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.7.2.2 tot B.7.5.

‡LW-GBBQLGEEJ-FIHFHVT‡

In dat verband heeft de Commissie in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement van 3 april 2014 'betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging'[3] evenwel het volgende gepreciseerd:

> "De Commissie is van mening dat de wachttijd niet de periode omvat die de lidstaat nodig heeft om het verzoek overeenkomstig artikel 5, lid 4[4], te onderzoeken. Beide perioden kunnen op verschillende momenten beginnen en eindigen, en kunnen elkaar al dan niet overlappen, afhankelijk van het individuele geval. De Commissie meent dat een verzoek kan worden ingediend vanaf het moment dat de gezinshereniger in het bezit is van een verblijfstitel die ten minste een jaar geldig is en hij redelijke vooruitzichten heeft om een permanente verblijfstitel te krijgen[5], maar de lidstaten kunnen de toestemming voor gezinshereniging uitstellen ('voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen') totdat de in de nationale wetgeving vastgestelde wachttijd is verstreken."

Gelet op deze interpretatie lijkt de ontworpen bepaling te kunnen worden aanvaard.

2. In het opschrift van het voorontwerp van wet dienen de woorden "Koninklijk besluit tot indiening van een wetsontwerp" vervangen te worden door de woorden "Voorontwerp van wet".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[3] COM (2014) 210 final, 18.

[4] *Voetnoot 60 van de voornoemde mededeling*: De "wachttijd" is een facultatieve vereiste voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging, terwijl de "behandelingsperiode" een termijn is waarbinnen de lidstaten verzoeken kunnen verwerken en behandelen.

[5] *Voetnoot 61 van de voornoemde mededeling:* Artikel 3, lid 1.

‡LW-CBBQLCFEJ-FIHFHVT‡