



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.585/2/V
du 8 août 2016

advies 59.585/2/V
van 8 augustus 2016

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
14 mars 1968 abrogeant les
lois relatives aux taxes de
séjour des étrangers,
coordonnées le
12 octobre 1953’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
14 maart 1968 tot opheffing
van de wetten betreffende de
verblijfbelasting voor
vreemdelingen, gecoördineerd
op 12 oktober 1953’

Le 10 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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 8 août 2016.

*

Op 10 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 14 maart 1968 tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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. Selon l'article 2 de la loi du 14 mars 1968 'abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953', les communes sont autorisées à percevoir des rétributions destinées à couvrir les frais administratifs, chaque fois qu'elles délivrent, renouvellent, prorogent ou remplacent le titre de séjour d'un étranger ; ces rétributions sont égales à celles qui sont exigées des citoyens belges, en matières de carte d'identité.

L'avant-projet de loi vise à permettre aux communes, par dérogation à l'article 2 de la loi du 14 mars 1968, de fixer le montant des rétributions qu'elles perçoivent pour le renouvellement, la prorogation ou le remplacement de certains titres de séjour déterminés par le Roi, pour autant qu'il n'excède pas le montant fixé par le Roi.

Selon l'exposé des motifs :

« Cette possibilité de dérogation se justifie par le fait que les charges administratives des communes pour le renouvellement, la prorogation ou le remplacement de certains titres de séjour sont plus élevées que celles des cartes d'identité des Belges.

En effet, tel a été le résultat d'une mesure des charges administratives des communes en la matière, réalisée par le bureau de mesure de l'Agence pour la Simplification administrative (ASA) entre juillet 2015 et septembre 2015, et expliquant en détail les différentes étapes liées à la prorogation des titres de séjour des étrangers. Cette mesure a révélé que, pour la prorogation de certains titres de séjour des étrangers par les communes, un nombre plus important d'étapes devaient être franchies par rapport aux cartes d'identité des ressortissants belges ».

Il y est également précisé que :

« Ces rétributions constituent la rémunération équitable des services administratifs fournis par les communes et doivent dès lors être distinguées des indemnités *à charge* des communes pour la délivrance de documents [...] ».

2. L'article 196 de la loi-programme du 19 décembre 2014 a inséré un article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' qui prévoit, à l'égard de certaines demandes d'autorisation ou d'admission au séjour, le paiement d'une redevance visant à couvrir les frais administratifs résultant du traitement de ces demandes.

Cet article fait l'objet de plusieurs recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, lesquels sont toujours pendants ¹.

Lorsqu'il détermine les titres de séjour et fixe le montant des rétributions, le Roi devra tenir compte du fait que l'article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit également le paiement d'une redevance visant à couvrir les frais administratifs résultant du traitement de certaines demandes d'autorisation ou d'admission au séjour.

En effet, comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 56.773/4 ² :

« 3.3. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est [...] attirée sur ce que même dans les circonstances où le droit de l'Union européenne autorise la perception d'une redevance de nature à couvrir les frais administratifs d'examen des demandes de séjour et de délivrance des titres requis, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est fixée en ce sens que le montant de la redevance doit rester proportionnel. La Cour a ainsi considéré, à propos des bénéficiaires du statut de résident longue durée au sens de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 'relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée', que le montant de la redevance devait être fixé de telle manière qu'il ne soit pas disproportionné par rapport à la rétribution que les autorités réclament à leur propres ressortissants ou à des citoyens de l'Union européenne pour la délivrance d'une carte d'identité ³.

De même, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'à peine de violer l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la rétribution imposée dans le cadre d'une demande de séjour au titre du regroupement familial ne peut pas être fixée à un montant qui excède les capacités financières du demandeur ⁴.

De telles précisions gagneraient à être expressément mentionnées dans l'exposé des motifs.

3.4. Enfin, se pose la question de savoir comment il sera possible de s'assurer du respect de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme quant à la proportionnalité du montant de la 'taxe/redevance' fixée et ce, dans l'hypothèse où cette redevance prévue par la disposition en projet viendrait à être cumulée avec une rétribution prévue par un règlement communal en application de l'article 2 de la loi du 14 mars 1968 'abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953' ⁵ ».

¹ Affaires inscrites sous les numéros de rôle 6193, 6238 et 6245 de la Cour constitutionnelle.

² Avis 56.773/4 donné le 17 novembre 2014 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 19 décembre 2014, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0672/001, pp. 213-214.

³ *Note de bas de page 51 de l'avis cité* : C.J.U.E., 26 avril 2012, C-508/10, Commission européenne contre Pays-Bas, spécialement point 77.

⁴ *Note de bas de page 52 de l'avis cité* : C.E.D.H., 10 janvier 2012, n° 22251/07, G.R. contre Pays-Bas.

⁵ *Note de bas de page 53 de l'avis cité* : Au sujet de cette loi, voir : H. VERSCHUEREN, *Het Antwerpse retributiereglement voor 'nieuwkomers van vreemde origine' : een juridische analyse vanuit het migratierecht*, T. Vreemd, 2013, n° 2, pp. 118-141.

L'exposé des motifs devra être complété sur ces points.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Luidens artikel 2 van de wet van 14 maart 1968 ‘tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953’ zijn de gemeenten gemachtigd retributies te innen die bestemd zijn om de administratieve kosten te dekken, telkens wanneer zij de verblijfsvergunning van een vreemdeling afgeven, vernieuwen, verlengen of vervangen; die retributies zijn gelijk aan de retributies die Belgische burgers verschuldigd zijn voor hun identiteitskaarten.

Het voorontwerp strekt ertoe het de gemeenten, in afwijking van artikel 2 van de wet van 14 maart 1968, mogelijk te maken het bedrag vast te stellen van de retributies die ze innen voor de vernieuwing, de verlenging of de vervanging van bepaalde verblijfsvergunningen die door de Koning worden bepaald, voor zover het niet hoger ligt dan het door de Koning vastgestelde bedrag.

In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld:

“Deze mogelijkheid tot afwijking wordt gerechtvaardigd daar de administratieve lasten voor de gemeenten voor het vernieuwen, verlengen of vervangen van bepaalde verblijfsvergunningen groter zijn dan deze voor de identiteitskaarten voor Belgen.

Dit was immers het resultaat van een meting van de administratieve lasten voor de gemeenten hieromtrent dewelke werd uitgevoerd door het meetbureau van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) en plaatsvond tussen juli 2015 en september 2015 en waarin op gedetailleerde wijze de verschillende stappen werden besproken voor het verlengen van verblijfsvergunningen voor vreemdelingen. Hieruit bleek dat voor het verlengen van bepaalde verblijfsvergunningen voor vreemdelingen door de gemeenten meer stappen dienden te worden doorlopen dan voor identiteitskaarten voor Belgen”.

In die memorie wordt ook het volgende gepreciseerd:

“Deze retributies vormen de billijke vergoeding van de door de gemeenten geleverde administratieve diensten en dienen dan ook onderscheiden te worden van de vergoedingen *ten laste* van de gemeenten voor de uitreiking van documenten (...)”.

2. Bij artikel 196 van de programmawet van 19 december 2014 is een artikel 1/1 ingevoegd in de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, naar luid waarvan voor bepaalde

aanvragen voor machtiging of toelating tot het verblijf een retributie moet betaald worden om de administratieve kosten van de behandeling van die aanvragen te dekken.

Tegen dat artikel zijn voor het Grondwettelijk Hof meerdere beroepen tot nietigverklaring ingesteld die nog in behandeling zijn.¹

Wanneer de Koning de verblijfsvergunningen en het bedrag van de retributies vaststelt, moet Hij ermee rekening houden dat artikel 1/1 van de wet van 15 december 1980 ook voorziet in de betaling van een retributie die de administratieve kosten moet dekken van de behandeling van bepaalde aanvragen voor machtiging of toelating tot het verblijf.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 56.773/4 namelijk het volgende opgemerkt:²

“3.3. (...) de aandacht van de steller van het voorontwerp [wordt] gevestigd op het feit dat zelfs in omstandigheden waarin het recht van de Europese Unie toestaat dat een vergoeding wordt geïnd ter dekking van de administratieve kosten voor het onderzoek van de verblijfsaanvragen en de afgifte van de vereiste vergunningen, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in deze zin is gevestigd dat het bedrag van de vergoeding proportioneel moet blijven. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat, met betrekking tot de personen met de status van langdurig ingezetenen onderdanen in de zin van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 ‘betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen’, het bedrag van de vergoeding zodanig moet worden vastgesteld dat het niet onevenredig is met de retributie die de overheden voor de afgifte van een identiteitskaart vorderen van hun eigen ingezetenen of van burgers van de Europese Unie.”³

Zo ook blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat, op straffe van schending van artikel 13 juncto artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, als retributie die wordt opgelegd in het kader van een verblijfsaanvraag omwille van gezinshereniging, geen bedrag mag worden vastgesteld dat de financiële draagkracht van de aanvrager overstijgt.⁴

Het verdient aanbeveling dergelijke preciseringen uitdrukkelijk te vermelden in de memorie van toelichting.

3.4. Ten slotte is er de vraag hoe zal kunnen worden nagegaan of de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt nageleefd wat betreft de evenredigheid van het bedrag van de vastgestelde vergoeding, ingeval die vergoeding, waarin wordt voorzien bij de ontworpen bepaling, bovenop een retributie zou komen waarin wordt voorzien in een gemeentelijk reglement met toepassing van artikel 2 van de wet van 14 maart 1968 ‘tot opheffing van de wetten

¹ Zaken bij het Grondwettelijk Hof ingeschreven onder de rolnummers 6193, 6238 en 6245.

² Advies 56.773/4/, op 17 november 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 19 december 2104, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0672/001, 213-214.

³ *Voetnoot 51 van het geciteerde advies*: HvJ 26 april 2012, C-508/10, Europese Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden, inzonderheid punt 77.

⁴ *Voetnoot 52 van het geciteerde advies*: EHRM, 10 januari 2012, nr. 22251/07, G.R. tegen het Koninkrijk der Nederlanden.

betreffende de verblijfbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953⁵”.

De memorie van toelichting moet op die punten worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ Voetnoot 53 van het geciteerde advies: Zie in verband met deze wet: H. VERSCHUEREN, Het Antwerpse retributiereglement voor ‘nieuwkomers van vreemde origine’: een juridische analyse vanuit het migratierecht, T. Vreemd, 2013, nr. 2, pp. 118-141.