CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.364/4
du 28 novembre 2016

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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.364/4
van 28 november 2016

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'

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡

Le 28 octobre 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 trente jours, 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 novembre 2016.

*

Op 28 oktober 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 dertig dagen een advies te verstrekken 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 november 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAYEBECK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2016.

*

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡

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 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet a pour objet d'augmenter le montant de certaines des redevances fixées afin de couvrir les frais administratifs résultant du traitement de demandes d'autorisation ou d'admission au séjour. La redevance prévue pour les étrangers de 18 ans et plus qui introduisent une demande visée à l'article 1er/1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9° et 10° de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', serait fixée à 350 euros au lieu de 215 euros actuellement, tandis que la redevance qui concerne les demandes d'étrangers de 18 ans et plus visées à l'article 1er/1, § 2, 3°, 4°, 6° et 7° de la même loi passerait de 160 à 200 euros.

Lors de l'examen de l'avant-projet de loi qui a instauré le principe de ces redevances, la section de législation avait observé notamment ce qui suit :

> « L'attention de l'auteur de l'avant-projet est par ailleurs 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 [1].
>
> 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 [2].
>
> De telles précisions gagneraient à être expressément mentionnées dans l'exposé des motifs » [3].

[1] *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.

[2] *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.

[3] Avis 56.773/1/2/3/4 donné le 17 novembre 2014 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 19 décembre 2014 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-672/001, pp. 213-214).

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡

À la suite de cet avis, il a été précisé dans le commentaire des articles que « lors de la détermination du montant de la redevance, le Roi veillera à ce que le montant ne soit pas disproportionné » [4] et lors des discussions en commission, le Secrétaire d'État a précisé que « [...] le montant de la redevance sera fixé par un arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres. Le Gouvernement veillera dans ce cadre à garantir le caractère équitable et proportionné de la redevance. Une éventuelle différenciation du montant de la redevance en fonction de la nature de la demande pourra également être envisagée dans ce cadre » [5].

Il convient dès lors que l'auteur de l'arrêté en projet soit en mesure d'indiquer les raisons qui permettent de justifier que les montants ainsi déterminés ne sont pas disproportionnés.

À cet égard, le rapport au Roi indique que l'augmentation est justifiée « du fait que les montants actuels ne permettent pas de couvrir suffisamment les frais administratifs évalués en moyenne à 268 euros par demande ». L'auteur du projet doit être en mesure de démontrer, sur la base d'éléments concrets relatifs aux coûts actuels générés par ces demandes, que les montants proposés sont en rapport raisonnable avec la valeur du service rendu.

La section de législation relève en outre que seules les redevances les plus élevées sont augmentées et qu'en ce qui concerne la redevance de 350 euros, il s'agit, comme l'a relevé l'Inspecteur des Finances, d'une augmentation de 62,8 %. La section de législation s'interroge sur le caractère proportionné du montant de cette redevance par rapport à la valeur du service rendu.

Enfin, en ce qui concerne le passage de 160 à 200 euros pour le montant de la redevance qui concerne notamment les demandes de regroupement familial, il ne suffit pas d'affirmer, dans le rapport au Roi, que cette augmentation permet « toujours de répondre au souci de garantir l'unité familiale et l'intérêt de l'enfant » pour que ce soit effectivement le cas, encore faut-il être en mesure de le démontrer.

Le projet à l'examen sera réexaminé à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS DE LÉGISTIQUE

1. Il y a lieu de préciser le fondement juridique du projet, à savoir « l'article 1er/1, § 1er, alinéa 2, inséré par la loi-programme du 19 décembre 2014 » [6].

2. Il y a lieu d'intervertir les articles 2 et 3 du projet [7].

*

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-672/001, p. 82.

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-672/008, p. 10.

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 23.1 et 27 et formule F 3-2-2.

[7] *Ibid.*, recommandations nos 45 et 168.

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontworpen besluit beoogt het bedrag te verhogen van een aantal van de bijdragen die zijn vastgesteld om de administratieve kosten te dekken voor de behandeling van aanvragen voor een machtiging of een toelating tot het verblijf. Vreemdelingen van 18 jaar en ouder die een aanvraag indienen bedoeld in artikel 1/1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9° en 10° van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen' zouden een bijdrage moeten betalen van 350 euro in plaats van de huidige 215 euro, terwijl de bijdrage voor de aanvragen bedoeld in artikel 1/1, § 2, 3°, 4°, 6° en 7° van dezelfde wet, voor vreemdelingen van 18 jaar en ouder zou stijgen van 160 naar 200 euro.

Bij het onderzoek van het voorontwerp van wet waarbij die bijdragen principieel zijn ingevoerd, heeft de afdeling Wetgeving in het bijzonder het volgende opgemerkt:

> "Voorts wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp 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 ingezeten onderdanen in de zin van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 'betreffende de status van langdurig ingezeten 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.[1]
>
> 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.[2]

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

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

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡

Het verdient aanbeveling dergelijke preciseringen uitdrukkelijk te vermelden in de memorie van toelichting."[3]

Na dat advies is in de artikelsgewijze commentaar gepreciseerd dat "de Koning er tijdens de bepaling van het bedrag van de retributie over [zal] waken dat het bedrag niet onevenredig is",[4] en heeft de staatssecretaris tijdens de bespreking in de commissie nader verklaard dat "(…) het bedrag van de retributie bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit zal worden vastgesteld. De regering zal er daarbij op toezien dat de billijkheid en evenredigheid van de retributie gegarandeerd wordt. Een eventuele differentiëring van het bedrag van de retributie naargelang de aard van de aanvraag kan in dat verband ook worden overwogen".[5]

De steller van het ontwerp moet dus kunnen rechtvaardigen dat de aldus vastgestelde bedragen niet onevenredig zijn.

In dat verband vermeldt het verslag aan de Koning dat de verhoging "gerechtvaardigd is door het feit dat de huidige bedragen de administratieve kosten die op 268 euro per aanvraag worden geraamd onvoldoende dekken". De steller van het ontwerp moet op basis van concrete gegevens met betrekking tot de kosten die die aanvragen thans met zich meebrengen, kunnen aantonen dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de voorgestelde bedragen en de waarde van de verstrekte dienst.

De afdeling Wetgeving wijst er bovendien op dat enkel de hoogste bijdragen worden verhoogd en dat het voor de bijdrage van 350 euro om een stijging van 62,8% gaat, zoals de inspecteur van Financiën heeft opgemerkt. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het bedrag van die bijdrage evenredig is met de waarde van de verstrekte dienst.

Wat ten slotte de verhoging van 160 tot 200 euro betreft van de bijdrage voor met name de aanvragen voor gezinshereniging, volstaat het niet dat in het verslag aan de Koning wordt gesteld dat die verhoging "het (…) nog altijd mogelijk [maakt] om te voldoen aan de bekommernis de eenheid van het gezin en het belang van het kind te waarborgen" opdat dat daadwerkelijk het geval is. Het moet ook aantoonbaar zijn.

Het voorliggende ontwerp moet in het licht van deze opmerkingen opnieuw worden onderzocht.

[3] Advies 56.773/1/2/3/4, op 17 november 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 19 december 2014 (*Parl.St.* Kamer 2014-15, 54-672/001, 213-214).

[4] *Parl.St.* Kamer 2014-15, 54-672/001, 82.

[5] *Parl.St.* Kamer 2014-15, 54-672/008, 10.

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡

WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKING

1. De rechtsgrond van het ontwerp moet worden gepreciseerd door te verwijzen naar "artikel 1/1, § 1, tweede lid, ingevoegd bij de programmawet van 19 december 2014".[6]

2. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp moeten onderling van plaats worden verwisseld.[7]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 23.1 en 27 en formule F 3-2-2.

[7] *Ibid*., aanbevelingen 45 en 168.

‡LW-BFMQLBCDB-GADGEVT‡