CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.355/4
du 16 mai 2018

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.355/4
van 16 mei 2018

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-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡

Le 20 avril 2018, 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 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 mai 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 VANDERNOOT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2018.

*

Op 20 april 2018 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 16 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 VANDERNOOT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2018.

*

‡LW-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. La loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' prévoit certes l'obligation de réaliser l'« analyse d'impact » visée par son article 5, mais cette obligation n'existe, selon son article 6, que si l'adoption de l'arrêté royal projeté requiert l'intervention du Conseil des ministres. Tel n'est pas le cas de l'arrêté en projet.

L'alinéa 4 sera dès lors omis.

2. L'alinéa 7 relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 63.355/4 du Conseil d'État donné le 16 mai 2018, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

DISPOSITIF

Article 1er

L'article 1er/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' habilite le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de la redevance couvrant les frais administratifs liés à l'introduction et à l'examen des demandes de séjour ainsi que les modalités de sa perception.

L'article 1er/1/1, §§ 1er et 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', inséré par l'arrêté royal du 8 juin 2016 et modifié par l'arrêté royal du 14 février 2017, fixe les montants de la redevance.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

‡LW-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡

Comme le rappelle le rapport au Roi, l'article 1er/1, § 1er, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que ces montants sont, chaque année, adaptés en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Selon le rapport au Roi, cette disposition ne se suffit pas à elle-même et a besoin d'être complétée par les dispositions de l'arrêté en projet.

L'arrêté en projet, qui se donne comme fondement juridique l'article 108 de la Constitution [2], vise à fixer les modalités d'indexation : les montants sont rattachés à l'indice des prix à la consommation du mois de juin 2016 et adaptés, de plein droit, au 1er juin de chaque année en fonction de la moyenne de l'indice de l'année précédente ; le résultat obtenu est soit arrondi à l'euro supérieur soit arrondi à l'euro inférieur.

Cependant, lors d'une mise en œuvre du pouvoir général d'exécution des lois que l'article 108 de la Constitution confère au Roi, l'auteur du projet ne peut pas fixer des éléments visés à l'article 1er/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et pour lesquels il dispose, comme rappelé ci-avant, d'une habilitation particulière.

Les modalités d'indexation ne peuvent donc pas avoir pour effet d'augmenter les montants de la redevance au-delà de l'indexation.

Le projet doit se limiter à mentionner la base dans laquelle l'indice des prix à la consommation est calculé, à déterminer le moment auquel l'indexation aura lieu et à fixer un indice de départ et un indice d'arrivée en se référant soit à une valeur annuelle soit à celle du mois qui précède l'indexation.

Selon le rapport au Roi, l'indice du mois de juin 2016 (base 2013 = 100) a été retenu comme indice de référence de départ, étant donné que les montants de la redevance ont été déterminés par l'arrêté royal du 8 juin 2016.

Or, certains montants de la redevance ont été augmentés par l'arrêté royal du 14 février 2017, lequel est entré en vigueur le 1er mars 2017. Pour ces montants, l'indice de référence de départ ne peut pas être celui du mois de juin 2016 mais doit être celui du mois de février 2017 [3].

En outre, le résultat ne peut pas être arrondi à l'euro supérieur si la partie décimale est supérieure ou égale à cinquante cents.

Par conséquent, l'article 1er/1/1, § 4, en projet, doit être revu sur ces points.

*

[2] Si ce pouvoir général d'exécution ne permet pas au Roi d'étendre ou de restreindre la portée d'une loi, il L'autorise néanmoins de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale, les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit de la loi et les fins qu'elle poursuit.

[3] Soit 104,67 (base 2013 = 100) au lieu de 103,19 (base 2013 = 100).

‡LW-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' voorziet weliswaar in de verplichting om de "impactanalyse" bedoeld in artikel 5 van die wet uit te voeren, maar volgens artikel 6 van die wet geldt die verplichting enkel indien voor de vaststelling van het ontworpen koninklijk besluit de tussenkomst van de Ministerraad is vereist. Dat is niet het geval voor het ontworpen besluit.

Het vierde lid moet dus worden weggelaten.

2. Het zevende lid, waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State, dient als volgt te worden gesteld:

"Gelet op advies 63.355/4 van de Raad van State, gegeven op 16 mei 2018, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[1]

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1/1, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen' machtigt de Koning om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de bedragen vast te stellen van de retributie die de administratieve kosten dekt die verbonden zijn aan de indiening en het onderzoek van de verblijfsaanvragen, alsook de wijze waarop die retributie wordt geïnd.

De bedragen van de retributie worden vastgesteld bij artikel 1/1/1, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen', ingevoegd bij het koninklijk besluit van 8 juni 2016 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 februari 2017.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

‡LW-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡

Zoals het verslag aan de Koning stelt, wordt in artikel 1/1, § 1, derde lid, van de wet van 15 december 1980 bepaald dat die bedragen elk jaar worden aangepast volgens de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen. Volgens het verslag aan de Koning volstaat die bepaling niet op zichzelf en dient ze te worden aangevuld met de bepalingen van het ontworpen besluit.

Het ontworpen besluit, dat zijn rechtsgrond aan artikel 108 van de Grondwet ontleent,[2] beoogt de indexeringsregels vast te stellen: de bedragen worden aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van juni 2016 gekoppeld en worden op 1 juni van elk jaar van rechtswege aangepast op basis van het gemiddelde indexcijfer van het vorige jaar; het verkregen resultaat wordt ofwel naar de hogere ofwel naar de lagere euro afgerond.

Wanneer de algemene bevoegdheid om wetten uit te voeren, die artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleent, wordt aangewend, mag de steller van het ontwerp echter geen zaken vaststellen die zijn vermeld in artikel 1/1, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, waarvoor de Koning, zoals hierboven is vermeld, over een bijzondere machtiging beschikt.

De regels inzake de indexering mogen er dus niet toe leiden dat de bedragen van de retributie meer stijgen dan de indexering.

Het ontwerp moet zich beperken tot het volgende: vermelden op welke basis de index van de consumptieprijzen wordt berekend, bepalen op welk tijdstip de indexering plaatsvindt, en een begin- en een eindindex vaststellen onder verwijzing naar hetzij een jaarlijkse waarde, hetzij de waarde van de maand voorafgaand aan de indexering.

Volgens het verslag aan de Koning wordt de index van juni 2016 (basis 2013 = 100) als basisreferentie-index genomen, aangezien de bedragen van de retributie zijn vastgesteld bij het koninklijk besluit van 8 juni 2016.

Sommige bedragen van de retributie zijn echter bij het koninklijk besluit van 14 februari 2017, dat op 1 maart 2017 in werking is getreden, verhoogd. Voor die bedragen kan niet de basisreferentie-index van juni 2016 worden gebruikt, maar moet die van februari 2017 worden genomen.[3]

Voorts mag het resultaat niet naar de hogere euro worden afgerond indien de decimaal groter is dan of gelijk is aan vijftig cent.

[2] Op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid kan de Koning de reikwijdte van een wet weliswaar uitbreiden noch beperken, maar kan hij wel uit het beginsel van de wet en haar algemene opzet de gevolgen afleiden die er op natuurlijke wijze uit voortvloeien volgens de geest van de wet en de oogmerken die zij nastreeft.

[3] Dat wil zeggen: 104,67 (basis 2013 = 100) in plaats van 103,19 (basis 2013 = 100).

‡LW-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡

Het ontworpen artikel 1/1/1, § 4, moet bijgevolg op die punten worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CFFSPAFBF-GDDFFXV‡