



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.156/4
du 27 septembre 2018

advies 64.156/4
van 27 september 2018

sur

over

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 en
vue de la délivrance d'un
permis unique autorisant les
ressortissants de pays tiers à
séjourner et à travailler sur le
territoire du Royaume'

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 met het oog op
de afgifte van een
gecombineerde vergunning
dewelke onderdanen van derde
landen machtigt om te
verblijven en te werken op het
grondgebied van het Rijk'

Le 8 août 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 prorogé jusqu'au 28 septembre 2018 ^{*}, 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 en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à séjourner et à travailler sur le territoire du Royaume'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 septembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2018.

*

Op 8 augustus 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 verlengd tot 28 september 2018 ^{*} 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 met het oog op de afgifte van een gecombineerde vergunning dewelke onderdanen van derde landen machtigt om te verblijven en te werken op het grondgebied van het Rijk'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 september 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2018.

*

^{*} Par courriel du 14 août 2018.

^{*} Bij e-mail van 14 augustus 2018.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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. L'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone 'portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour' ne contient aucune habilitation au Roi.

Les alinéas 2 et 3 doivent dès lors être omis.

2. À l'alinéa 4, il convient de remplacer les mots « les articles 61/25-2, 61/25-3, 61/25-6 » par les mots « l'article 1^{er}/1, § 1^{er}, alinéa 2, inséré par la loi-programme du 19 décembre 2014, et les articles 61/25-2, § 5, alinéa 2, 61/25-3, alinéa 2, et 61/25-6, §§ 1^{er}, 2, alinéa 2, 3, alinéa 2, et 5, alinéa 3, insérés par la loi du [...] ».

DISPOSITIF

Article 3

L'article 3 a pour objet de fixer le montant de certaines redevances 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 1^{er}/1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9°, 10° et 11°, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', est fixée à 350 euros, celle qui concerne les demandes d'étrangers de 18 ans et plus visées à l'article 1^{er}/1, § 2, 3°, 4°, 6° et 7°, de la même loi est fixée à 200 euros et celle qui concerne les demandes d'étrangers de 18 ans et plus visées à l'article 1^{er}/1, § 2, 8°, de la même loi est fixée à 60 euros.

Comme la section de législation l'a relevé dans son avis n° 60.364/4, il convient que l'auteur du projet soit en mesure d'indiquer les raisons qui permettent de justifier que les montants ainsi déterminés ne sont pas disproportionnés ¹.

Articles 18 à 34

1. Les articles 18 à 34 du projet visent à remplacer seize annexes de l'arrêté royal modifié.

Le commentaire des articles précise que toutes ces annexes sont remplacées afin d'y faire figurer la mention relative au marché du travail.

En effet, conformément à l'article 35 de l'accord de coopération du 2 février 2018 et de l'article 31, §§ 4 et 5, en projet, le document de séjour ou titre de séjour comporte une des mentions suivantes : « Marché du travail : limité », « Marché du travail : illimité » ou « Marché du travail : non » ².

L'arrêté royal du 2 septembre 2018 'portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour' prévoit également que les ressortissants étrangers qui sont détenteurs d'un document conforme au modèle figurant à certaines annexes de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, remplacées par l'arrêté en projet, sont autorisés à travailler (articles 10 à 20). Celui-ci ne comporte, par contre, aucune précision quant à la mention relative à l'accès au marché du travail.

Dans son avis n° 63.681/1 ³, la section de législation a relevé ce qui suit :

« Les articles 4 à 20 du projet contiennent une énumération limitative de catégories d'étrangers qui ont un droit de séjour en Belgique sur la base d'une situation particulière de séjour, et qui en vertu de celui-ci sont autorisées à travailler en Belgique. On veillera à cet égard à ce que *toutes* les catégories de personnes qui remplissent la condition de séjour précitée bénéficient d'une autorisation. En effet, il ne revient pas au Roi de prévoir, sur ce point, des limitations en vertu des habilitations que l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 9 mai 2018 lui confère, ce qui serait non seulement contraire à la disposition légale précitée, mais se heurterait également au principe constitutionnel d'égalité, dans la mesure où, ainsi, des catégories de personnes se trouvant dans la même situation seraient traitées différemment sans que cette différence soit raisonnablement justifiée. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments pertinents pour examiner adéquatement, sous cet angle, la réglementation en projet. Il appartient toutefois à l'auteur du projet de tenir compte de ce qui précède pour déterminer les catégories de ressortissants étrangers entrant en ligne de compte ».

¹ Avis n° 60.364/4 donné le 28 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 février 2017 'modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60364.pdf>.

² Comme le précise le commentaire général, un tableau qui détermine notamment les mentions relatives à l'accès au marché du travail devant figurer sur les documents de séjour ou les titres de séjour des étrangers admis ou autorisés à séjourner sur le territoire du Royaume pour un court ou long séjour a été établi et déposé au Parlement, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2933/001, pp. 87-89.

³ Avis n° 63.681/1 donné le 13 juillet 2018 sur le projet devenu cet arrêté royal du 2 septembre 2018, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63681.pdf>.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour le présent projet.

2. Selon l'article 16 de l'arrêté royal du 2 septembre 2018, les ressortissants étrangers invoquant le droit au séjour sur la base de l'article 40*bis* ou 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980, en possession, durant la période d'examen de la demande de reconnaissance du droit au séjour, d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 19*ter* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sont autorisés à travailler.

Or, l'arrêté en projet ne vise pas à remplacer l'annexe 19*ter* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, remplacée par l'arrêté royal du 13 février 2015, afin d'y faire figurer la mention relative à l'accès au marché du travail.

Par conséquent, l'arrêté en projet doit être complété sur ce point.

Article 36

Les mots « inséré par l'arrêté » doivent être remplacés par les mots « insérée par l'arrêté royal du 16 février 2015 ».

*

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. Het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest, het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap ‘met betrekking tot de coördinatie tussen het beleid inzake de toelatingen tot arbeid en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling en het verblijf van buitenlandse arbeidskrachten’ voorziet in geen enkele machtiging aan de Koning.

Het tweede en het derde lid moeten bijgevolg worden weggelaten.

2. In het vierde lid dienen de woorden “de artikelen 61/25-2, 61/25-3, 61/25-6” te worden vervangen door de woorden “artikel 1/1, § 1, tweede lid, ingevoegd bij de programmawet van 19 december 2014, en de artikelen 61/25-2, § 5, tweede lid, 61/25-3, tweede lid, en 61/25-6, §§ 1, 2, tweede lid, 3, tweede lid, en 5, derde lid, ingevoegd bij de wet van (...)”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Artikel 3 strekt ertoe het bedrag vast te stellen van sommige bijdragen ter dekking van de administratieve kosten die verbonden zijn aan de behandeling van aanvragen om machtiging of toelating tot verblijf.

De bijdrage waarin wordt voorzien voor vreemdelingen van 18 jaar of ouder is vastgesteld op 350 euro als ze een aanvraag indienen bedoeld in artikel 1/1, § 2, 1°, 2°, 5°, 9°, 10° en 11°, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, op 200 euro als ze een aanvraag indienen bedoeld in artikel 1/1, § 2, 3°, 4°, 6° en 7°, van dezelfde wet en op 60 euro als ze een aanvraag indienen bedoeld in artikel 1/1, § 2, 8°, van dezelfde wet.

Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 60.364/4, dient de steller van het ontwerp te kunnen rechtvaardigen dat de aldus vastgestelde bedragen niet onevenredig zijn.¹

Artikelen 18 tot 34

1. De artikelen 18 tot 34 van het ontwerp strekken ertoe zestien bijlagen bij het gewijzigde koninklijk besluit te vervangen.

In de artikelsgewijze commentaar wordt gepreciseerd dat al deze bijlagen worden vervangen zodat ze de vermelding met betrekking tot de arbeidsmarkt bevatten.

Overeenkomstig artikel 35 van het samenwerkingsakkoord van 2 februari 2018 en het ontworpen artikel 31, §§ 4 en 5, bevat het verblijfsdocument of de verblijfstitel immers één de volgende vermeldingen: “Arbeidsmarkt: beperkt”, “Arbeidsmarkt: onbeperkt” of “Arbeidsmarkt: nee”.²

Het koninklijk besluit van 2 september 2018 ‘houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden’ bepaalt ook dat de buitenlandse onderdanen die houder zijn van een document dat overeenstemt met het model opgenomen in bepaalde bijlagen bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 die bij het ontworpen besluit worden vervangen, de toelating hebben om te werken (artikelen 10 tot 20). Dit laatste koninklijk besluit preciseert daarentegen niets over de vermelding met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt.

In advies nr. 63.681/1³ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“De artikelen 4 tot 20 van het ontwerp bevatten een limitatieve opsomming van categorieën van buitenlandse onderdanen die een verblijfsrecht hebben in België op basis van een bijzondere verblijfssituatie, en die op grond daarvan de toelating verkrijgen om te werken in België. Daarbij dient erover gewaakt te worden dat *alle* categorieën van personen die aan de voornoemde verblijfsvoorwaarde voldoen, in aanmerking komen voor een toelating. Het komt de Koning immers niet toe om, wat dat betreft, op grond van de hem bij artikel 5, § 1, van de wet van 9 mei 2018 verleende machtigingen, in beperkingen te voorzien. Dit laatste zou niet enkel strijdig zijn met de voornoemde wetsbepaling, maar tegelijk ook op gespannen voet staan met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, voor zover op die wijze categorieën van personen die zich in dezelfde situatie bevinden

¹ Advies 60.364/4, gegeven op 28 november 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 februari 2017 ‘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’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60364.pdf>.

² Zoals in de algemene commentaar wordt aangegeven, is een tabel opgesteld en bij het Parlement ingediend waarin onder meer wordt vastgesteld welke vermeldingen betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt moeten worden opgenomen in de verblijfsdocumenten of -titels van de vreemdelingen die zijn toegelaten of gemachtigd om kortstondig of langdurig te verblijven op het grondgebied van het Rijk (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2933/001, 79-82).

³ Advies 63.681/1, gegeven op 13 juli 2018 over het ontwerp dat heeft geleid tot dat koninklijk besluit van 2 september 2018, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63681.pdf>.

verschillend zouden worden behandeld zonder dat voor dat verschil een deugdelijke verantwoording voorhanden zou zijn. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over alle relevante gegevens om de ontworpen regeling vanuit dit oogpunt op afdoende wijze te onderzoeken. Het staat evenwel aan de steller van het ontwerp om met het voorgaande rekening te houden bij het bepalen van de in aanmerking komende categorieën van buitenlandse onderdanen.”

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het voorliggende ontwerp.

2. Artikel 16 van het koninklijk besluit van 2 september 2018 bepaalt dat de buitenlandse onderdanen die zich beroepen op het recht op verblijf op basis van artikel 40*bis* of 40*ter* van de wet van 15 december 1980 en die tijdens de periode van onderzoek van de aanvraag tot erkenning van het recht op verblijf in het bezit zijn van een document conform het model opgenomen als bijlage 19*ter* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, toelating hebben om te werken.

Het ontworpen besluit strekt er echter niet toe bijlage 19*ter* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, vervangen bij het koninklijk besluit van 13 februari 2015, te vervangen zodat ze de vermelding met betrekking tot de arbeidsmarkt bevat.

Bijgevolg moet het ontworpen besluit op dat punt worden herzien.

Artikel 36

De woorden “ingevoegd door het besluit” moeten worden vervangen door de woorden “ingevoegd bij het koninklijk besluit van 16 februari 2015”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET