



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.743/4
du 18 décembre 2019

advies 66.743/4
van 18 december 2019

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès
au territoire, le séjour,
l'établissement et
l'éloignement des étrangers en
vue de dispenser les étudiants
étrangers du paiement de la
redevance couvrant les frais
administratifs lors de leur
demande de séjour’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en de
verwijdering van
vreemdelingen met het oog op
het vrijstellen van buitenlandse
studenten van het betalen van
de retributie tot dekking van de
administratieve kosten bij hun
verblijfsaanvraag’

Le 20 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de dispenser les étudiants étrangers du paiement de la redevance couvrant les frais administratifs lors de leur demande de séjour', déposée par Mme Nahima LANJRI (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0665/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 18 décembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2019.

*

Op 20 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op het vrijstellen van buitenlandse studenten van het betalen van de retributie tot dekking van de administratieve kosten bij hun verblijfsaanvraag', ingediend door mevrouw Nahima LANJRI (*Parl.St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-0665/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 18 december 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

1. L'article 1^{er}/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', tel que modifié en dernier lieu par la loi du 5 mai 2019 – et non par la loi du 1^{er} juin 2016 – énumère douze catégories de demandes ou d'autorisation au séjour qui sont soumises à une redevance telle que fixée à l'article 1^{er}/1/1, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' et ce sous réserve des cas de dérogations ou de réductions des montants prévus aux paragraphes 1^{er}, 1^o, et 2 du même article.

Selon les développements, l'article 2 de la proposition a pour objet d'exempter du paiement de redevance les étudiants et les chercheurs étrangers.

Dans la mesure où il tend à modifier l'article 1^{er}/1, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, la section de législation rappelle l'avis n° 56.773/1-2-3-4 donné le 18 novembre 2014 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 19 décembre 2014 dans lequel elle formulait l'observation suivante :

« [...] il y a lieu de vérifier si, parmi les catégories d'étrangers qui ne sont pas dispensées du paiement de la 'taxe/redevance', il n'y en a pas certaines qui, compte tenu de leur statut suffisamment 'comparable' à celui des catégories d'étrangers dispensées doivent le cas échéant être ajoutés à cette liste » ¹.

Dans son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, la Cour constitutionnelle a relevé que

« [l]es dispositions attaquées seraient toutefois discriminatoires si elles établissaient sans justification raisonnable une différence de traitement entre plusieurs catégories d'étrangers selon qu'elles doivent ou non payer une rétribution » ².

Dans la mesure où les dispositions en projet instaurent des exemptions au paiement des redevances, il convient lors des travaux préparatoires ³, de procéder à cette analyse, de compléter les développements et, le cas échéant, d'adapter l'article 1/1, § 2, en projet.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56773.pdf>, pp. 73 à 76.

² B.10.3.10.

³ La section de législation a formulé une observation analogue dans l'avis n° 66.622/4 donné le 5 novembre 2019 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 ce qui concerne l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers en qualité de travailleurs saisonniers » à propos de la mise en œuvre, par le Roi, de l'article 1^{er}/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980.

L'article 2 de la proposition sera réexaminé en conséquence.

2. Dans l'article 2, 4°, de la proposition, il serait plus précis de viser « , à l'exception, du § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° » (de l'article 61/7 de la loi du 15 décembre 1980).

*

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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. In artikel 1/1, § 2, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, zoals laatstelijk gewijzigd bij de wet van 5 mei 2019 - en niet bij de wet van 1 juni 2016 - zijn twaalf categorieën van aanvragen voor machtiging of toelating tot het verblijf opgesomd waarvoor een retributie verschuldigd is die bepaald is in artikel 1/1/1, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, dit evenwel onder voorbehoud van de gevallen waarin afwijkingen worden toegestaan of de bedragen worden verlaagd die bepaald zijn in de paragrafen 1, 1° en 2, van hetzelfde artikel.

Volgens de toelichting strekt artikel 2 van het voorstel ertoe de buitenlandse studenten en onderzoekers vrij te stellen van betaling van de retributie.

In zoverre dat artikel ertoe strekt artikel 1/1, § 2, van de wet van 15 december 1980 te wijzigen, wijst de afdeling Wetgeving op haar advies 56.773/1/2/3/4 van 18 november 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 19 december 2014, en waarin ze de volgende opmerking heeft geformuleerd:

“Ten slotte moet worden nagegaan of er, onder de categorieën vreemdelingen die niet zijn vrijgesteld van de betaling van de vergoeding, er geen categorieën zitten die, op grond van het feit dat hun status voldoende “vergelijkbaar” is met de status van de categorieën vreemdelingen die vrijgesteld zijn, eventueel aan die lijst moeten worden toegevoegd.”¹

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 18/2018 van 22 februari 2018 op het volgende gewezen:

“De bestreden bepalingen houden evenwel een discriminatie in indien ze zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling instellen tussen verschillende categorieën van vreemdelingen naargelang ze al dan niet een retributie dienen te betalen.”²

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56773.pdf>, 73 tot 76.

² B.10.3.10.

Aangezien de ontworpen bepalingen vrijstellingen op de verplichting tot betaling van de retributies invoeren, dient tijdens de parlementaire voorbereiding³ die analyse te worden gemaakt, de toelichting te worden aangevuld en, zo nodig, het ontworpen artikel 1/1, § 2, te worden aangepast.

Artikel 2 van het voorstel moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Artikel 2, 4°, van het voorstel zou duidelijker zijn indien het als volgt geredigeerd werd: “, met uitzondering van paragraaf 1, eerste lid, 2°,” (van artikel 61/7 van de wet van 15 december 1980).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

³ De afdeling Wetgeving heeft in advies 66.622/4, gegeven op 5 november 2019 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, wat de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen in de hoedanigheid van seizoenarbeider betreft”, een soortgelijke opmerking gemaakt over de tenuitvoerlegging door de Koning van artikel 1/1, § 1, tweede lid, van de wet van 15 december 1980.