CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.720/4
du 8 juillet 2020

sur

une proposition de loi 'visant à aménager la situation de certaines catégories d'étrangers durant la pandémie du COVID-19'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.720/4
van 8 juli 2020

over

een wetsvoorstel 'tot regeling van de situatie van bepaalde categorieën van vreemdelingen tijdens de COVID-19-pandemie'

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

Le 3 juillet 2020, 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 cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'visant à aménager la situation de certaines catégories d'étrangers durant la pandémie du COVID-19', déposée par M. Hervé RIGOT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1327/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 8 juillet 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, 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 8 juillet 2020.

*

Op 3 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot regeling van de situatie van bepaalde categorieën van vreemdelingen tijdens de COVID-19-pandemie', ingediend door de heer Hervé RIGOT c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55-1327/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 8 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, 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 8 juli 2020.

*

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant que l'article 9*bis* de la loi sur les étrangers permet à un étranger d'introduire, lorsque des circonstances exceptionnelles existent, une demande d'autorisation de séjour à partir du territoire belge ;

Considérant que la pandémie pourrait constituer une circonstance exceptionnelle de cette nature pouvant mener à l'octroi d'un titre de séjour temporaire ;

Au regard de la nécessité d'effectuer un testing et un tracing généralisé de la population, la question se pose de savoir selon quelles modalités ce testing et ce tracing pourraient être étendus à cette catégorie de personnes, en vue d'assurer une couverture la plus large possible de la population globale ;

Considérant que les mesures liées au testing et au tracing peuvent être adoptées d'un moment à l'autre, et qu'il convient par conséquent de prévoir le plus rapidement possible le dispositif permettant d'étendre ces mesures à la catégorie des personnes visées,

La commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives requiert l'avis en urgence de la section de législation du Conseil d'État ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

INTITULÉ

La proposition a l'examen a pour objet de modifier, en raison de la crise causée par le COVID-19, la procédure prévue pour l'introduction et le traitement des demandes d'autorisations de séjour fondées sur l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

Ainsi, l'article 3 de la proposition dispose que le critère de circonstances exceptionnelles visé à cet article 9*bis*, « est présumé rempli pour toute demande introduite par l'étranger, dans les trois mois à dater de l'entrée en vigueur de la présente loi […] ».

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

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

À maints égards, la proposition s'écarte de la procédure décrite pour l'essentiel à l'article 26/2/1 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', ainsi que des recommandations figurant dans la circulaire du 21 juin 2007 'relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006'. Les conditions d'introduction de la demande, notamment, sont assouplies et l'examen de sa recevabilité abrégé.

Afin qu'il soit le plus précis possible et mentionne son objet concret [1], l'intitulé gagnerait dès lors à être rédigé comme suit :

> « Proposition de loi visant à aménager durant la pandémie du COVID-19 les modalités d'introduction et de traitement des demandes d'autorisations de séjour fondées sur l'article 9*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

DISPOSITIF

Article 4

Au paragraphe 2, les mots « pendant la durée de la pandémie » manquent de précision ; dès lors que l'intention n'est pas de subordonner le caractère renouvelable du certificat d'inscription au registre des étrangers à la circonstance que la pandémie subsiste, ces mots doivent être omis.

Du reste, les modalités de renouvellement du certificat d'inscription au registre des étrangers sont prévues à l'article 7, § 1er, de la proposition.

Article 6

Le texte à l'examen devrait préciser sous quelle forme la décision d'irrecevabilité visée au paragraphe 2 doit être délivrée.

Alors qu'il est précisé dans le commentaire de l'article 7 que le certificat d'inscription au registre des étrangers visé à l'article 4, § 2, de la proposition, prend la forme d'une annexe 6, conformément à l'arrêté royal du 8 octobre 1981, le commentaire de l'article 6 se borne à indiquer que la décision d'irrecevabilité fera l'objet d'« une annexe spécifique sur laquelle la commune doit alors cocher dans quel cas de figure la personne se trouve ».

Les auteurs de la proposition sont invités à renvoyer à l'annexe idoine de l'arrêté du 8 octobre 1981 ou, à défaut, à en établir une qui sera jointe au texte ou à habiliter le Roi à l'établir.

[1] Voir en ce sens, *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

Article 8

Plutôt que de mentionner un « délai de trente jours à partir de l'envoi des documents visés au paragraphe 1er », alors que ces documents sont réglés, non par l'article 8, § 1er, de la proposition de loi, mais par son article 5, le texte sera revu afin de faire mention d'un « délai de trente jours à partir de l'envoi de la demande visée au paragraphe 1er ».

*

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

"Overwegende dat artikel 9*bis* van de vreemdelingenwet een vreemdeling de mogelijkheid biedt een machtiging tot verblijf op het Belgisch grondgebied aan te vragen wanneer sprake is van buitengewone omstandigheden;

Overwegende dat de COVID-19-pandemie een dergelijke buitengewone omstandigheid zou kunnen uitmaken die de toekenning van een tijdelijke verblijfsvergunning rechtvaardigt;

Gelet de noodzaak om de regels omtrent een algemene testing en tracing bij de bevolking toepasselijk te maken, stelt zich de vraag volgens welke nadere regels deze testing en tracing kan worden uitgebreid naar deze groep van personen opdat het bereiken van de bevolking op een maximale wijze kan worden verzekerd.

Overwegende dat de maatregelen over testing en tracing elk moment kunnen worden aangenomen, en het bijgevolg aangewezen is een regeling te treffen die de maatregelen [uitbreidt] naar de bedoelde categorie van personen.

Verzoekt de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken de afdeling wetgeving van de Raad van State om een hoogdringend advies".

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

OPSCHRIFT

Het voorliggende voorstel strekt ertoe om naar aanleiding van de COVID-19-crisis wijzigingen aan te brengen in de procedure voor het indienen en behandelen van de aanvragen om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'.

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

Zo bepaalt artikel 3 van het voorstel dat het criterium van buitengewone omstandigheid als bedoeld in artikel 9*bis* "wordt geacht te zijn voldaan voor elke aanvraag die door de vreemdeling wordt ingediend binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet (...)."

Het voorstel wijkt op tal van vlakken af van de procedure die in hoofdzaak is beschreven in artikel 26/2/1 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen' en van de aanbevelingen in de omzendbrief van 21 juni 2007 'betreffende de wijzigingen in de reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen tengevolge van de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006'. Met name de voorwaarden voor het indienen van de aanvraag worden versoepeld en het onderzoek van de ontvankelijkheid van die aanvraag wordt verkort.

Opdat het opschrift zo nauwkeurig mogelijk zou zijn en het concrete onderwerp ervan zou weergeven,[1] is het dan ook raadzaam het als volgt te redigeren:

> "Wetsvoorstel tot aanpassing van de nadere regels voor het indienen en behandelen van de aanvragen om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voor de duur van de COVID-19-pandemie."

DISPOSITIEF

Artikel 4

In paragraaf 2 zijn de woorden "voor de duur van de pandemie" te vaag; aangezien het niet de bedoeling is de hernieuwbaarheid van het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister afhankelijk te stellen van de omstandigheid dat de pandemie nog niet achter de rug is, moeten die woorden worden weggelaten.

De nadere regels voor de vernieuwing van het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister worden overigens vastgesteld in artikel 7, § 1, van het voorstel.

Artikel 6

In de voorliggende tekst zou moeten worden gepreciseerd in welke vorm de in paragraaf 2 bedoelde onontvankelijkheidsbeslissing moet worden afgegeven.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 14.

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡

Terwijl in de toelichting bij artikel 7 wordt gepreciseerd dat het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister bedoeld in artikel 4, § 2, van het voorstel, overeenkomstig het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, de vorm heeft van een bijlage 6, wordt in de toelichting bij artikel 6 enkel vermeld dat de onontvankelijkheidbeslissing het voorwerp zal uitmaken van "een specifieke bijlage (…) waarop [de gemeente] moet aankruisen in welk geval de persoon zich bevindt."

De stellers van het voorstel worden verzocht te verwijzen naar de desbetreffende bijlage bij het besluit van 8 oktober 1981 of, indien die niet voorhanden is, er een vast te stellen en bij de tekst te voegen of de Koning te machtigen om de bijlage vast te stellen.

Artikel 8

In plaats van "binnen de termijn van dertig dagen na het overleggen van de in § 1 bedoelde documenten" te schrijven, terwijl die documenten niet bij artikel 8, § 1, maar bij artikel 5 van het wetsvoorstel worden geregeld, moet de tekst worden herzien teneinde melding te maken van een "termijn van dertig dagen na het overleggen van de in § 1 bedoelde aanvraag".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-BDHUJBEBI-GHHCAVT‡