



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.447/4
du 15 décembre 2020

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
relatif aux bénéficiaires de
l'accord sur le retrait du
Royaume-Uni de Grande
Bretagne et d'Irlande du Nord
de l'Union européenne et de la
Communauté européenne de
l'énergie atomique'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.447/4
van 15 december 2020

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 betreffende de
begunstigden van het akkoord
inzake de terugtrekking van het
Verenigd Koninkrijk van
Groot-Brittannië en
Noord-Ierland uit de Europese
Unie en de Europese
Gemeenschap voor
Atoomenergie'

Le 8 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Loterie nationale, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, 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 relatif aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 décembre 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 15 décembre 2020.

*

Op 8 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met de Nationale Loterij, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen 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 betreffende de begunstigen van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 december 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 15 december 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 :

« Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat de overgangsfase gedurende dewelke onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden gebruik kunnen maken van hun recht op vrij verkeer, afloopt op 31 december 2020. Vanaf dit moment moet er een onderscheid gemaakt worden tussen onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden die onder de bescherming van het terugtrekkingsakkoord vallen en de overige onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden die onder het regime voor derdelanders vallen. Het is belangrijk om de begunstigden van het terugtrekkingsakkoord te kunnen identificeren zodat hun rechten gevrijwaard kunnen worden. Het is daarom belangrijk dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden zo snel mogelijk, en voor het einde van de overgangperiode op de hoogte gebracht worden van de procedure om hun aanvraag in te dienen voor de status van begunstigde van het terugtrekkingsakkoord. Dat bijgevolg onderhavig besluit zo snel mogelijk moet worden gepubliceerd, en dus zou ik U dank weten mocht het advies worden verstrekt binnen de termijn bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 3^o, van de gecoördineerde wetten ».

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

1. L'alinéa 1^{er} du préambule visera expressément, au titre de fondement juridique, les paragraphes 2, alinéa 2, 3, alinéa 4, et 7, de l'article 47/5 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

2. L'alinéa 3 du préambule fera l'objet d'un visa, placé après la motivation de l'urgence et rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 68.447/4 du Conseil d'État donné le 15 décembre 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

3. L'article 1^{er} du projet (article 1^{er}, 12^o et 13^o, en projet) reproduit des définitions déjà prévues à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 30^o et 31^o, de la loi du 15 décembre 1980, telle que modifiée par l'article 4 de la loi du [...] 'relative aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.2 et formule F 3-5-3.

européenne de l'énergie atomique'. Or, il n'y a pas lieu, dans un arrêté, de reproduire des définitions qui figurent dans une loi². Si l'auteur du projet considère que ces définitions contribuent à la compréhension de la réglementation par ses destinataires, mieux vaut, dans les 12° et 13° en projet, renvoyer, respectivement, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 30°, et 31°, de la loi du 15 décembre 1980³.

L'article 1^{er} sera revu en conséquence.

4. À l'article 3 du dispositif, l'article 69^{duodecies}, § 10, en projet, prévoit que

« [l]e coût de la carte électronique ne peut pas être supérieur au montant perçu pour la remise d'une carte d'identité aux ressortissants belges ».

Cette formulation laisse entendre qu'une redevance pourrait être demandée aux bénéficiaires de l'accord de retrait disposant d'un droit de séjour permanent, lors de la délivrance d'une carte électronique en remplacement de leur document de séjour en cours de validité, alors que l'article 18, § 1^{er}, point h), de l'accord de retrait prévoit que, dans cette hypothèse, ces nouveaux titres de séjour doivent être délivrés gratuitement⁴.

À cet égard, la déléguée du Secrétaire d'État a confirmé que le cas de ces titres de séjour sera régi par l'article 2, § 1^{er}, de la loi de 14 mars 1968 'abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953', lequel rappelle la règle figurant à l'article 18, § 1^{er}, point h) de l'accord de retrait.

Une telle précision gagnerait à figurer dans le rapport au Roi.

*

² *Ibid.*, Recommandation n° 80.

³ Voir en ce sens, l'avis n° 54.636/4 donné le 27 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 mai 2014 'relatif aux procédures en matière de mesures d'ordre, de sanctions et de traitement des plaintes des bénéficiaires de l'accueil' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54636.pdf>.

⁴ Voir également l'avis n° 68.237/4 donné le 10 novembre 2020 sur un avant-projet de loi « relatif aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique », observation n° 2 sous l'article 6 de l'avant-projet, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68237.pdf>.

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 spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat de overgangsfase gedurende dewelke onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden gebruik kunnen maken van hun recht op vrij verkeer, afloopt op 31 december 2020. Vanaf dit moment moet er een onderscheid gemaakt worden tussen onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden die onder de bescherming van het terugtrekkingsakkoord vallen en de overige onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden die onder het regime voor derdelanders vallen. Het is belangrijk om de begunstigden van het terugtrekkingsakkoord te kunnen identificeren zodat hun rechten gevrijwaard kunnen worden. Het is daarom belangrijk dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden zo snel mogelijk, en voor het einde van de overgangsperiode op de hoogte gebracht worden van de procedure om hun aanvraag in te dienen voor de status van begunstigde van het terugtrekkingsakkoord. Dat bijgevolg onderhavig besluit zo snel mogelijk moet worden gepubliceerd, en dus zou ik U dank weten mocht het advies worden verstrekt binnen de termijn bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten.”

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 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.

1. In het eerste lid van de aanhef moet als rechtsgrond uitdrukkelijk worden verwezen naar § 2, tweede lid, naar § 3, vierde lid, en naar § 7 van artikel 47/5 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

2. Het derde lid van de aanhef moet een aanhefverwijzing zijn die na de motivering van de spoedeisendheid komt en als volgt luidt:

“Gelet op advies 68.447/4 van de Raad van State, gegeven op 15 december 2020, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”¹

3. Artikel 1 van het ontwerp (ontworpen artikel 1, 12° en 13°) herneemt definities die al zijn opgenomen in artikel 1, § 1, 30° en 31°, van de wet van 15 december 1980 zoals dat is

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.2 en formule F 3-5-3.

gewijzigd bij artikel 4 van de wet van (...) ‘betreffende de begunstigden van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie’. Er is echter geen reden om in een besluit definities over te nemen die in een wet staan.² Als de steller van het ontwerp oordeelt dat die definities de regelgeving beter begrijpelijk maken voor de adressaten ervan, is het beter in de ontworpen punten 12° en 13° te verwijzen naar respectievelijk artikel , § 1, 30° en 31°, van de wet van 15 december 1980.³

Artikel 1 moet dienovereenkomstig worden herzien.

4. In artikel 3 van het dispositief bepaalt het ontworpen artikel 69*duodecies*, § 10, het volgende:

“De kosten van de elektronische kaart mogen niet hoger zijn dan het bedrag dat wordt geïnd voor de overhandiging van een identiteitskaart aan Belgische onderdanen”.

Die formulering suggereert dat aan de begunstigden van het terugtrekkingsakkoord die over een duurzaam verblijfsrecht beschikken een bijdrage kan worden gevraagd wanneer hun een elektronische kaart wordt afgegeven ter vervanging van hun geldige verblijfsdocument, terwijl artikel 18, § 1, punt h), van het terugtrekkingsakkoord bepaalt dat die nieuwe verblijfsdocumenten in dat geval gratis moeten worden verstrekt.⁴

In dat verband heeft de gemachtigde van de staatssecretaris bevestigd dat het geval van die verblijfsdocumenten moet worden geregeld bij artikel 2, § 1, van de wet van 14 maart 1968 ‘tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfbelasting voor vreemdelingen, gecoördineerd op 12 oktober 1953’, waarin de regel die in artikel 18, § 1, punt h), van het terugtrekkingsakkoord staat, in herinnering wordt gebracht.

Een dergelijke precisering zou in het verslag aan de Koning moeten worden opgenomen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

² *Ibid.*, aanbeveling 80.

³ Zie in die zin advies 54.636/4, op 27 januari 2014 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 mei 2014 ‘betreffende de procedures voor ordemaatregelen, sancties en de behandeling van klachten van begunstigden van opvang’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54636.pdf>.

⁴ Zie ook advies 68.237/4, op 10 november 2020 gegeven over een voorontwerp van wet ‘betreffende de begunstigden van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie’, opmerking 2 over artikel 6 van het voorontwerp, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68237.pdf>.