



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.284/4
du 8 juin 2023

advies 73.284/4
van 8 juni 2023

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l’accès
au territoire, le séjour,
l’établissement et
l’éloignement des étrangers en
matière de droit au
regroupement familial’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang tot het
grondgebied, het verblijf, de
vestiging en de verwijdering
van vreemdelingen inzake het
recht op gezinshereniging’

Le 20 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en matière de droit au regroupement familial'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Roger WIMMER, premier auditeur.

Philippe DE BRUYCKER, appelé en qualité d'expert sur la base de l'article 82 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, a également présenté un rapport.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2023.

*

Op 20 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen inzake het recht op gezinshereniging'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Roger WIMMER, eerste auditeur.

Philippe DE BRUYCKER, die als expert opgeroepen is op grond van artikel 82 van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerde op 12 januari 1973, heeft eveneens verslag uitgebracht.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2023.

*

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Il ressort de l'article 2 de l'avant-projet que celui a notamment pour objet de transposer partiellement :

– la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 'relative au droit au regroupement familial' ;

– la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE' ;

– la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection' ;

– la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 'relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil'.

Les *Principes de technique législative* établis par la section de législation invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive » ¹.

Sur ce point, il est rappelé que la confection de tels tableaux lors de la transposition d'une ou plusieurs directives est gage de la qualité de cette transposition et que leur communication à la section de législation, dès l'envoi de la demande d'avis, facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

Par ailleurs, ces tableaux sont également très utiles pour l'assemblée législative saisie du projet ainsi que pour les destinataires des règles dès lors qu'ils permettent :

a) à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du texte pour atteindre le résultat exigé par les directives ;

b) d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) aux destinataires des règles législatives de connaître leur source de droit européen ².

Ces tableaux seront établis et joints au projet lors de son dépôt au Parlement.

Dans ces conditions, aucune conclusion ne peut être déduite du silence du présent avis sur l'un ou l'autre point concernant la transposition des directives.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

Il convient de remplacer les mots « visée à l'article 78 de la Constitution » par les mots « visée à l'article 74 de la Constitution ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

² *Ibidem*, spéc. recommandation n° 193.

Article 4

1. Au f), concernant le remplacement de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', l'intention de l'auteur de l'avant-projet exprimée dans le commentaire de l'article, à savoir de ne pas exiger une condition stricte de cohabitation mais des contacts familiaux, ne ressort pas du dispositif, lequel impose que les parents « viennent vivre avec lui ».

La disposition sera réexaminée et, le cas échéant, complétée.

La même observation vaut, au g), pour le 8° en projet.

2. Le 7° en projet vise « les ascendants directs au premier degré d'un étranger mineur » et le 8° en projet « les parents d'un étranger mineur ». Ces dispositions rédigées de manière différente doivent être harmonisées dès lors que l'intention est d'y viser les mêmes personnes.

3. Il convient de vérifier si la précision apportée au 7° en projet à propos de l'étranger mineur qui devient majeur au cours de la procédure d'obtention de la protection internationale, ne doit pas également être formulée au 8° en projet.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

Blijkens artikel 2 strekt het voorontwerp met name tot de gedeeltelijke omzetting van:

– richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 ‘inzake het recht op gezinshereniging’;

– richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG’;

– richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming’;

– richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 ‘betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen’.

In de *Beginselen van de wetgevingstechniek*, opgesteld door de afdeling Wetgeving, wordt de stellers van ontwerpen verzocht om bij de omzetting van richtlijnen omzettingstabellen op te maken:

“191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

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

a) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de (onderdelen van de) artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn”.¹

Dienaangaande wordt eraan herinnerd dat het opmaken van dergelijke tabellen tijdens de omzetting van een of meerdere richtlijnen een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting en dat het onderzoek van het ontwerp binnen de gestelde termijnen wordt vergemakkelijkt indien die tabellen samen met de adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving worden toegezonden.

Die tabellen zijn voorts ook heel nuttig voor de wetgevende vergadering die het ontwerp behandelt, alsook voor degene voor wie de regelgeving bestemd is, aangezien:

a) de wetgevende vergadering zich dan met kennis van zaken kan uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van de tekst wenst aan te wenden om het door de richtlijnen vereiste resultaat te verkrijgen;

b) die tabellen ervoor kunnen zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten toekent, niet te buiten gaat;

c) ze eveneens kunnen verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degene voor wie de wetgevende regels bestemd zijn, aldus de Europeesrechtelijke oorsprong ervan kan nagaan.²

Die tabellen moeten worden opgesteld en bij het ontwerp worden gevoegd wanneer dat bij het Parlement wordt ingediend.

In de gegeven omstandigheden kan geen enkele conclusie worden getrokken uit het feit dat het voorliggende advies niets zegt over bepaalde punten betreffende de omzetting van de richtlijnen.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”.

² *Ibidem*, met name aanbeveling 193.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 1

De woorden “bedoeld in artikel 78 van de Grondwet” moeten worden vervangen door de woorden “bedoeld in artikel 74 van de Grondwet”.

Artikel 4

1. In de bepaling onder f), betreffende de vervanging van artikel 10, § 1, eerste lid, 7°, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, komt de bedoeling van de steller van het voorontwerp die in de bespreking van het artikel wordt weergegeven, namelijk dat geen strikte voorwaarde van samenwonen wordt vereist maar wel contacten in het gezinsleven, niet naar voren in het dispositief, dat voorschrijft dat de ouders “met hem komen samenleven”.

De bepaling moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval aangevuld.

Dezelfde opmerking geldt in de bepaling onder g) voor het ontworpen punt 8°.

2. Het ontworpen punt 7° verwijst naar “de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn in de eerste graad van een minderjarige vreemdeling”, en het ontworpen punt 8° naar “de ouders van een minderjarige vreemdeling”. Die bepalingen, die nu op verschillende manieren zijn geredigeerd, moeten op elkaar worden afgestemd aangezien het de bedoeling is dat ze op dezelfde personen betrekking hebben.

3. Men dient na te gaan of de precisering in het ontworpen punt 7° over de minderjarige vreemdeling die meerderjarig wordt gedurende de procedure tot het bekomen van internationale bescherming, niet ook in het ontworpen punt 8° moet worden aangebracht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET