CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 79.198/4
du 6 mai 2026

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 les travailleurs frontaliers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.198/4
van 6 mei 2026

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 betreft grensarbeiders'

#LW-CBFILCFDD-HJBJIQW#

Le 8 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes à communiquer un avis dans un délai de trente jours 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 les travailleurs frontaliers'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mai 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2026.

*

Op 8 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Asiel en Migratie, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grootstedenbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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, wat betreft grensarbeiders'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2026.

*

#LW-CBFILCFDD-HJBJIQW#

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet prévoit, en ses articles 5 et 6, la production de documents et d'informations complémentaires - documents de voyage, adresse d'une résidence principale, extrait de casier judiciaire, etc. - et, ce faisant, la transmission de plusieurs données à caractère personnel. Il est en outre prévu explicitement, à l'article 109, § 5, alinéa 4, en projet, ainsi qu'à l'article 109/1, § 5 (lire : § 6), alinéa 3, en projet, la communication de ces données à l'Office des étrangers.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, point c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Interrogée sur la question de savoir si l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité, la déléguée a répondu par la négative.

Dès lors que le projet prévoit des traitements de données à caractère personnel, il doit être soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller au correct accomplissement de cette formalité et d'en faire mention au préambule.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

#LW-CBF|LCFDD-HJBJQW#

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il convient, de l'accord de la déléguée, de remplacer les mots « l'article 2 » par les mots « l'article 2, alinéa 2 ».

2. Dès lors que le fondement juridique du projet ne prévoit pas de délibération en Conseil des Ministres, l'accomplissement de l'analyse d'impact visée à l'alinéa 6 du préambule est, de l'accord de la déléguée, facultatif.

Conformément aux recommandations de légistique [1], si l'auteur du projet juge utile de mentionner cette formalité au préambule, il convient de le faire sous la forme non d'un visa mais d'un considérant, qui prendra place après l'ensemble des visas.

DISPOSITIF

Article 1er

Au paragraphe 5 en projet, les mots « ou les travailleurs transfrontaliers » seront remplacés par les mots « ni aux travailleurs transfrontaliers ». Dans la version française de ce même paragraphe, les mots « dans un autre capacité » seront également remplacés par les mots « dans une autre qualité ».

Article 2

Dans la phrase liminaire, les mots « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 7 juillet 2002 » seront remplacés par les mots « modifié par l'arrêté royal du 11 juillet 2002 ».

Article 3

La phrase liminaire mentionnera que l'article 107 a été remplacé par l'arrêté royal du 13 février 2015.

Article 4

1. Dans la phrase liminaire, les mots « en dernier lieu » seront omis.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 35.

‡LW-CBF[LCFDD-HJBJQW‡

2. Dans le dispositif en projet, les mots « en principe chaque jour ou » sont dénués de portée normative, dès lors qu'il est imposé à l'étranger de retourner « au moins une fois par semaine » sur le territoire du pays limitrophe où il a sa résidence principale. Ces mots seront omis.

Article 5

À l'article 109, § 3, alinéa 1er, 6°, en projet, il est prévu que le travailleur frontalier produise, parmi les documents à transmettre, une « adresse en Belgique ». Interrogée à ce sujet, la déléguée a précisé :

> « Il s'agit simplement de données de contact : il peut s'agir d'une adresse électronique (plus probable), ou éventuellement – s'il y en a une – d'une adresse en Belgique où la personne déclare être joignable. De temps en temps nous voyons que le frontalier a une adresse en Belgique, même s'il ne séjourne pas en Belgique ».

Il est pris acte de cette explication valant *mutatis mutandis* pour l'article 109/1, § 3, alinéa 1er, 6°, en projet (article 6 du projet).

Article 6

1. L'article 109/1, § 3, alinéa 1er, 8°, en projet exige, de la part des ressortissants de pays tiers qui ont leur résidence principale au Royaume-Uni, de produire un extrait de casier judiciaire. Une telle condition n'est pas prévue [2] en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers résidant sur le territoire d'un autre pays limitrophe. À ce sujet, la déléguée a indiqué :

> « Les personnes visées à l'article 109/1 sont les ressortissants britanniques, ou les personnes séjournant en Grande-Bretagne.
>
> Nous estimons qu'il existe une différence de traitement objective et pertinente, dès lors que le Royaume-Uni constitue désormais un pays tiers avec une politique migratoire nationale. Contrairement à nos pays voisins qui, en tant qu'États membres de l'Union européenne, sont - au moins en partie - soumis aux mêmes règles que la Belgique en matière d'entrée et de séjour.
>
> En outre, la personne concernée à l'article 109 a déjà été admise sur le territoire de l'Union après contrôle effectué par l'État voisin, tandis que, pour la personne obtenant un droit en qualité de travailleur frontalier, dans le cadre de l'article 109/1 la Belgique assume elle-même la responsabilité de l'examen dans le cadre de l'entrée dans l'Union et les éventuels risques ».

Il est pris acte de ces explications qui figureront utilement dans le rapport au Roi.

[2] Contrairement à ce que mentionne le commentaire de l'article 5 du projet.

#LW-CBFILCFDD-HJBJIQW#

2. À l'article 109/1, § 4, alinéa 2, en projet, l'intitulé complet du règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil du 29 mai 1995 'établissant un modèle type de visa' sera reproduit.

3. La disposition comporte deux paragraphes 4 suivis d'un paragraphe 5 : elle sera revue.

*

#LW-CBF[LCFDD-HJBJQW#

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de artikelen 5 en 6 van het ontwerp wordt bepaald dat bijkomende documenten en informatie – reisdocumenten, adres van de hoofdverblijfplaats, uittreksel uit het strafregister, enz. – worden voorgelegd. Het gaat zodoende om de overzending van meerdere persoonsgegevens. Bovendien bepalen het ontworpen artikel 109, § 5, vierde lid, en het ontworpen artikel 109/1, § 5 (lees: § 6), derde lid, expliciet dat die gegevens aan de Dienst Vreemdelingenzaken worden meegedeeld.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en met overweging 96 van de preambule, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Op de vraag of de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies is verzocht, heeft de gemachtigde ontkennend geantwoord.

Daar het ontwerp voorziet in verwerkingen van persoonsgegevens, moet het om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit worden voorgelegd.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld, en dient dat in de aanhef te vermelden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

#LW-CBF[LCFDD-HJBJQW#

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De gemachtigde is het ermee eens dat de woorden "artikel 2" in het tweede lid moeten worden vervangen door de woorden "artikel 2, tweede lid".

2. Aangezien de rechtsgrond van het ontwerp geen overleg in de Ministerraad voorschrijft, is de impactanalyse bedoeld in het zesde lid van de aanhef facultatief, zoals de gemachtigde heeft beaamd.

Als de steller van het ontwerp het nuttig acht dit vormvereiste in de aanhef te vermelden, dient hij dat, overeenkomstig de aanbevelingen van de wetgevingstechniek,[1] niet te doen in de vorm van een aanhefverwijzing maar wel in de vorm van een overweging, die na alle aanhefverwijzingen moet komen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de ontworpen paragraaf 5 moeten de woorden "of grensarbeiders" worden vervangen door de woorden "noch op grensarbeiders". In de Franse tekst van diezelfde paragraaf moeten de woorden "dans un autre capacité" ook worden vervangen door de woorden "dans une autre qualité".

Artikel 2

In de inleidende zin moeten de woorden "laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 juli 2002" worden vervangen door de woorden "gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 juli 2002".

Artikel 3

In de inleidende zin moet worden gesteld dat artikel 107 vervangen is bij het koninklijk besluit van 13 februari 2015.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 35.

‡LW-CBFILCFDD-HJBJQW‡

Artikel 4

1. In de inleidende zin moet het woord "laatstelijk" worden weggelaten.

2. In het ontworpen dispositief hebben de woorden "in principe dagelijks" geen normatieve strekking, aangezien de vreemdeling verplicht wordt "minstens één keer per week" terug te keren naar het grondgebied van het aangrenzende land waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft. De woorden "in principe dagelijks" moeten worden weggelaten.

Artikel 5

Het ontworpen artikel 109, § 3, eerste lid, 6°, schrijft voor dat een van de documenten die de grensarbeider voorlegt, een "adres in België" is. Op een vraag daarover heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Il s'agit simplement de données de contact: il peut s'agir d'une adresse électronique (plus probable), ou éventuellement – s'il y en a une – d'une adresse en Belgique où la personne déclare être joignable. De temps en temps nous voyons que le frontalier a une adresse en Belgique, même s'il ne séjourne pas en Belgique."

Van die uitleg, die *mutatis mutandis* geldt voor het ontworpen artikel 109/1, § 3, eerste lid, 6° (artikel 6 van het ontwerp), wordt akte genomen.

Artikel 6

1. Het ontworpen artikel 109/1, § 3, eerste lid, 8°, schrijft voor dat onderdanen van een derde land die hun hoofdverblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk hebben, een uittreksel uit het strafregister voorleggen. Een dergelijke voorwaarde wordt niet gesteld aan onderdanen van een derde land die op het grondgebied van een aangrenzend land verblijven.[2] Hierover heeft de gemachtigde het volgende gesteld:

> "Les personnes visées à l'article 109/1 sont les ressortissants britanniques, ou les personnes séjournant en Grande-Bretagne.
>
> Nous estimons qu'il existe une différence de traitement objective et pertinente, dès lors que le Royaume-Uni constitue désormais un pays tiers avec une politique migratoire nationale. Contrairement à nos pays voisins qui, en tant qu'États membres de l'Union européenne, sont – au moins en partie - soumis aux mêmes règles que la Belgique en matière d'entrée et de séjour.
>
> En outre, la personne concernée à l'article 109 a déjà été admise sur le territoire de l'Union après contrôle effectué par l'État voisin, tandis que, pour la personne obtenant un droit en qualité de travailleur frontalier, dans le cadre de l'article 109/1 la Belgique assume elle-même la responsabilité de l'examen dans le cadre de l'entrée dans l'Union et les éventuels risques."

[2] In tegenstelling tot wat in de toelichting bij artikel 5 van het ontwerp te lezen staat.

#LW-CBFILCFDD-HJBJIQW#

Van die uitleg wordt akte genomen. Het verdient aanbeveling de uitleg op te nemen in het verslag aan de Koning.

2. In het ontworpen artikel 109/1, § 4, tweede lid, moet het volledige opschrift van verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 'betreffende de invoering van een uniform visummodel' worden overgenomen.

3. De bepaling bevat twee paragrafen 4, gevolgd door een paragraaf 5. Dat dient te worden gecorrigeerd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

#LW-CBF[LCFDD-HJBJQW#