



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.274/4
du 27 octobre 2022

advies 72.274/4
van 27 oktober 2022

sur

over

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,
concernant les chercheurs, les
stagiaires et les volontaires'

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 de
onderzoekers, stagiairs en
vrijwilligers'

Le 3 octobre 2022, 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 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, concernant les chercheurs, les stagiaires et les volontaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 octobre 2022. 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 Véronique SCHMITZ, 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 27 octobre 2022.

*

Op 3 oktober 2022 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 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 de onderzoekers, stagiairs en vrijwilligers'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 oktober 2022. 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 Véronique SCHMITZ, 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 27 oktober 2022.

*

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 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'article 1^{er} du projet indique que celui-ci transpose partiellement la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 'relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte)'.

Il ressort en particulier des articles 26, 27 et 28 du projet que la transposition de cette directive est prévue en ce qui concerne les trois aspects suivants :

– Pour les ressortissants d'un pays tiers qui demandent à être autorisés ou qui sont autorisés à séjourner sur le territoire du Royaume en qualité de chercheurs (chapitre Vsexies de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', articles 105/69 à 105/92, en projet) ;

– pour les ressortissants d'un pays tiers qui demandent à être autorisés ou qui sont autorisés à séjourner sur le territoire du Royaume en qualité de stagiaires (chapitre Vsepties de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, articles 105/93 à 105/104, en projet) ;

– pour les ressortissants d'un pays tiers qui demandent à être autorisés ou qui sont autorisés à séjourner sur le territoire du Royaume en qualité de volontaires (chapitre Vocties de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, articles 105/105 à 105/111, en projet) ;

Dans le cadre de l'examen que la section de législation a consacré au projet, la déléguée du Secrétaire d'État a transmis un double tableau de transposition.

Il ressort de ces tableaux que seuls certains articles ou paragraphes d'articles de la directive (UE) 2016/801 sont transposés par le texte en projet.

Ces deux tableaux devraient être complétés afin de mentionner non seulement les dispositions en projet mais aussi les autres normes législatives et/ou réglementaires qui assurent la transposition de la directive (UE) 2016/801 ¹.

¹ Voir, dans le même sens, l'avis n° 66.622/4 donné le 5 novembre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 mars 2020 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66622.pdf>. Voir également, l'avis n° 69.899/2/V donné le 1^{er} septembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 octobre 2021 'modifiant l'arrêté royal du

Tel sera à tout le moins le cas des dispositions de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' qui sont insérées par la loi du 21 août 2022 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les chercheurs, stagiaires et volontaires'², ce qui permettra de mettre en évidence ce qui a ou n'a pas été transposé dans la loi et par voie de conséquence ce qui doit l'être dans l'arrêté royal ou même ce qui fait double emploi.

Par conséquent, l'auteur du projet vérifiera soigneusement s'il a bien assuré la transposition complète de la directive (UE) 2016/801 et joindra au rapport au Roi ces tableaux complétés.

FONDEMENTS JURIDIQUES

1. Les alinéas 1^{er} et 2 du préambule indiquent que l'arrêté royal en projet trouve ses fondements juridiques dans l'article 108 de la Constitution et dans « les articles 1^{er}/1, 1^{er}/2, 10bis, 10ter, 19, 47/5, 61/10 jusqu'aux articles 61/13/32, 61/39 et 61/48 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Les articles cités ne contiennent pas tous des habilitations au Roi. Ainsi, les articles 10ter, 61/11, 61/12, 61/13/1, 61/13/3, 61/13/6, 61/13/7, 61/13/8, 61/13/11, 61/13/15, 61/13/16, 61/13/17, 61/13/18, 61/13/21, 61/13/24, 61/13/25, 61/13/26, 61/13/27, 61/13/28, 61/13/29, 61/13/32, 61/39 et 61/48 n'en contiennent aucune.

Sauf si l'auteur du projet entend pouvoir combiner l'une de ces dispositions avec l'article 108 de la Constitution au titre de fondement juridique, il y a lieu de les omettre ainsi que d'omettre l'alinéa 1^{er} du préambule.

En effet, seules doivent être visées au préambule les habilitations mises en œuvre en l'espèce, qu'il convient d'identifier précisément dans l'alinéa consacré au visa de la loi du 15 décembre 1980. Étant donné que certaines dispositions sont particulièrement longues et que certains articles contiennent plusieurs habilitations, il est important de citer les paragraphes ou les alinéas pertinents qui sont exécutés par le texte en projet.

Cela fait, il y aura lieu de mentionner, pour chaque article ou subdivision d'article, la loi qui, le cas échéant, a inséré celui-ci, l'a remplacé ou l'a modifié³. En l'espèce, la plupart des articles cités ont été insérés ou modifiés en dernier lieu par la loi du 21 août 2022.

En outre, pour les habilitations contenues dans les dispositions citées qui ne seraient pas mises en œuvre dans le texte en projet, il conviendrait de pourvoir à leur exécution.

8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les étudiants', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69899.pdf>.

² Doc. parl., Chambre, 2021-2022, n° 2761/1.

³ Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, c).

Enfin, en raison de l'ampleur du projet et des nombreux fondements juridiques invoqués, il serait utile de compléter le rapport au Roi par un tableau énumérant les fondements juridiques au regard des dispositions en projet ⁴.

2. Étant donné que la déléguée de la Secrétaire d'État a indiqué que l'article 44 du projet sera revu ⁵, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le dispositif en projet ne pourra pas entrer en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi qui lui sert de fondement juridique.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Le 2° tend à compléter l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' en insérant les définitions, au 16°, de « permis pour chercheur », au 17°, de « permis de mobilité de longue durée pour chercheurs », au 18°, de « permis pour stagiaire » et au 19°, de « permis pour volontaire ».

Le rapport au Roi indique que

« cet article est complété par les concepts clés spécifiques au statut de chercheur, de stagiaire et de volontaire tels que définis par la directive 2016/801/UE ».

Telles qu'elles sont conçues, ces définitions appellent les observations suivantes :

1. L'auteur du projet paraphrase les définitions contenues dans les articles 61/10, § 1^{er}, 7° et 8°, 61/13/16, 2°, et 61/13/25, 2°, de la loi du 15 décembre 1980.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, il y a lieu, en principe, d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. De telles dispositions sont non seulement superflues, mais elles ont en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure.

Toutefois, en l'espèce, dès lors que la reproduction de ces définitions est manifestement utile à la lisibilité du dispositif en projet, il y a lieu d'indiquer dans le texte qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article [...] de la loi ».

Le 2° sera revu en conséquence.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, c), et l'avis n° 66.622/4.

⁵ Voir l'observation particulière formulée sous l'article 44.

2. Le projet tend à transposer l'article 17 de la directive (UE) 2016/801 en prévoyant que les différents titres de séjour sont établis conformément au règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 'établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers' ⁶ et qu'ils doivent porter les différentes mentions obligatoires qui sont requises par cette directive.

La section de législation n'aperçoit cependant pas, dans le modèle de l'annexe 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 qui n'est pas modifiée par l'arrêté royal en projet, où ces mentions de « chercheur », de « programme de mobilité », de « mobilité des chercheurs », de « stagiaire » ou de « volontaire » sont susceptibles d'être indiquées sauf, éventuellement, dans la rubrique « 16. Remarques – Accès au marché du travail » (article 1^{er}, 16° à 19°, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en projet).

En vue d'assurer la transposition effective des articles 17, paragraphe 1, à 17, paragraphe 4, de la directive (UE) 2016/801, il y a lieu de s'assurer que ces mentions pourront être ajoutées sur les titres de séjour qui seront délivrés aux intéressés conformément au modèle figurant à l'annexe 6 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 ⁷.

La même observation vaut pour l'article 105/92, alinéa 1^{er}, en projet, en ce que cette disposition prévoit que soit mentionnée la « recherche d'emploi » dans l'annexe 6.

Le commentaire de l'article 2 sera complété par l'indication précise de l'endroit où doivent être inscrites ces mentions obligatoires dans l'annexe 6. Si ce n'est pas possible dans l'annexe 6 actuelle, l'auteur du projet doit revoir l'arrêté royal en projet pour se conformer à l'article 17 de la directive (UE) 2016/801.

Articles 3 et 4

Concernant les droits et frais, l'article 36, de la directive (UE) 2016/801 dispose comme suit :

« Les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers y compris, le cas échéant, des membres de leur famille, ou des entités d'accueil qu'ils acquittent des droits pour le traitement des notifications et demandes conformément à la présente directive. Le niveau de ces droits n'est ni disproportionné ni excessif ».

Dans le rapport au Roi, il est indiqué ce qui suit :

« Cette possibilité est prévue à l'article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980.

Pour toutes les catégories de travailleurs, il a été estimé opportun et approprié de fixer à leur égard le même montant. Il s'agit du même montant que celui imposé à d'autres étrangers qui viennent en Belgique pour des raisons de migration économique.

Réclamer un montant inférieur au montant de base ôterait tout son sens à la redevance, eu égard aux frais administratifs liés au traitement des demandes.

⁶ Voir également le considérant 59 de la directive (UE) 2016/801.

⁷ Voir dans le même sens l'avis n° 69.899/2/V.

La dispense actuelle pour les chercheurs boursiers est maintenue comme elle l'est pour les étudiants. En outre, l'exemption est aussi applicable aux chercheurs boursiers qui viennent dans le cadre d'une mobilité de longue durée ».

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

« le législateur a expressément établi que la rétribution devait être proportionnée au cout administratif du traitement des demandes de séjour, tout en confiant au Roi le soin de fixer le montant de cette rétribution ainsi que son mode de perception, il appartient, le cas échéant, au juge compétent d'apprécier si le montant demandé est raisonnablement proportionné au cout du service fourni »⁸.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 1^{er}/1, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, 9°, 15°, 16°, 17° et 18°, de la loi du 15 décembre 1980, il appartient donc au Roi de veiller à ce que le niveau des droits aux fins de traitement des demandes ne soit ni disproportionné ni excessif.

Tel semble être le cas en l'espèce eu égard aux justifications contenues dans le rapport au Roi et au choix du montant le moins élevé de la redevance.

Article 26

Article 105/92 en projet

À l'alinéa 2, l'auteur du projet vérifiera s'il n'y a pas lieu de remplacer les mots « de l'article 105/90, § 4 » par les mots « de l'article 105/91, alinéa 1^{er} ».

Article 27

Article 105/94 en projet

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet, et l'article 105/106, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, prévoient :

« S'ils sont rédigés dans une autre langue qu'une des trois langues nationales ou l'anglais, les documents produits sont accompagnés d'une traduction légalisée vers l'une des trois langues nationales ou vers l'anglais ».

Interrogée sur la raison pour laquelle une telle disposition n'existe pas dans l'arrêté royal en projet pour les documents à produire par les ressortissants de pays tiers qui souhaitent séjourner ou être autorisés au séjour en qualité de chercheur, la déléguée de la Secrétaire d'État a expliqué que des dispositions similaires existent dans la loi du 15 décembre 1980, telle que modifiée par la loi du 21 août 2022⁹, et que le dispositif en projet a en effet plutôt sa place dans cette loi.

⁸ B.5.9.7.

⁹ Voir les articles 61/12, § 2, alinéa 2, et 61/13/5, § 4, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980.

Il est pris acte de cet élément d'explication.

2. Au paragraphe 5, alinéa 3, en projet, la déléguée de la Secrétaire d'État a indiqué qu'il ne s'agit pas de renvoyer « aux articles 17/7 et 17/9 de la loi » mais « aux articles 17/7 et 17/9 » puisque la procédure de recouvrement des frais est prévue dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981.

La même observation vaut pour l'article 105/106, § 5, alinéa 3, en projet.

Article 105/95 en projet

Au paragraphe 2, en projet, il y a lieu de vérifier s'il ne faut pas faire référence au montant visé à l'article 14, § 1^{er}, 2°, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' comme c'est le cas dans l'article 105/94, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

La même observation vaut pour l'article 105/107, § 2, en projet.

Article 105/97 en projet

Comme l'a confirmé la déléguée de la Secrétaire d'État, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, en projet, il s'agit du « ressortissant de pays tiers auquel un visa de long séjour a été délivré en vertu du paragraphe 1^{er} (et non de l'alinéa 1^{er}) (la suite comme au projet) ».

La même observation vaut pour l'article 105/109, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

Article 105/101 en projet

La version française contient un doublon quant aux alinéas 3 et 4.

La déléguée de la Secrétaire d'État a indiqué qu'il s'agit d'un problème de traduction et qu'il y a lieu de se référer à la version néerlandaise du texte.

La version française de l'alinéa 4 sera revue en conséquence.

Article 105/107 en projet

Comme en a convenu la déléguée de la Secrétaire d'État, l'engagement de prise en charge du volontaire n'est réalisé que par une entité d'accueil (voir notamment l'article 105/106, § 2, alinéas 3 et 4, en projet).

Dans la version française, le paragraphe 1^{er}, 1°, en projet, sera revu afin d'omettre les mots « l'employeur ou ».

Articles 34 à 43

Les articles 29 à 43 sont relatifs aux annexes 1 à 15 du projet.

Il y a lieu de formuler deux observations quant à ces annexes :

1. L'article 34 tend à insérer une annexe 33^{ter} dans l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en projet.

Cependant, l'annexe 33^{ter} constitue l'annexe 7 du projet et l'arrêté royal en projet ne contient pas d'annexe 6.

2. De même, l'article 43 annonce une annexe 63 à l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en projet, qui est inexistante.

Interrogée sur ces annexes, la déléguée de la Secrétaire d'État a confirmé qu'il s'agissait d'erreurs et que le dispositif en projet, en particulier les articles 34 à 43, et les annexes 6 à 15 du projet, devaient être revus en conséquence.

Article 44

L'article 44 prévoit une entrée en vigueur spécifique pour les chapitres V^{sexies}, V^{septies} et V^{octies}, en projet.

Il en résulte que les autres dispositions entreront en vigueur dans le délai habituel de dix jours après la publication au *Moniteur belge* en application de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Secrétaire d'État a indiqué que telle n'était pas l'intention de l'auteur du projet et qu'une entrée en vigueur spécifique devait être prévue pour chacune des dispositions en projet.

L'article 44 sera revu conformément à l'intention de l'auteur du projet en tenant compte de l'observation 2 formulée sous le point relatif aux fondements juridiques.

OBSERVATION FINALE

En raison de son ampleur et de son caractère technique, l'arrêté royal en projet mériterait une relecture approfondie.

L'auteur du projet vérifiera en tous cas ce qui suit :

- Le choix de diviser le texte en projet en sections et sous-sections ¹⁰⁻¹¹ ;
- l'indication dans les phrases introductives de l'historique des dispositions modifiées ¹² ;
- la précision des alinéas ou des paragraphes modifiés ou remplacés (par exemple, voir les articles 8, 2°, 13 et 20, du projet) ;
- l'omission de la mention d'un paragraphe pour les articles 105/71, 105/83 et 105/100, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, en projet ;
- les renvois opérés dans les dispositions en projet ainsi que dans les annexes ¹³ ;
- certains intitulé ou visa des annexes mentionnent la date du mois d'« octobre 2021 » ; celle-ci sera, à chaque fois, corrigée (voir, par exemple l'annexe 1^{ère}).

*

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 62, b).

¹¹ Les chapitres *Vsepties* et *Vocties* contiennent une section unique et le chapitre *Vocties* une sous-section unique.

¹² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 113 à 115.

¹³ Par exemples, dans l'article 4, 7°, du projet, dans les articles 105/92, alinéa 2, 105/95, § 2, 105/96, § 2, 105/100, alinéas 1^{er} et 2, et 105/101, alinéa 2, en projet, ainsi que dans les annexes 1^{er}, 5, 11, 12, 13 et 14.

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 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Luidens artikel 1 van het ontwerp voorziet dit besluit in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 'betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (herschikking)'.

Uit inzonderheid de artikelen 26, 27 en 28 van het ontwerp blijkt dat die richtlijn wordt omgezet wat de drie volgende aspecten betreft:

- voor de onderdanen van een derde land die verzoeken gemachtigd te worden of die gemachtigd zijn om op het grondgebied van het Rijk te verblijven in de hoedanigheid van onderzoeker (hoofdstuk *Vsexies* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen', ontworpen artikelen 105/69 tot 105/92);

- voor de onderdanen van een derde land die verzoeken gemachtigd te worden of die gemachtigd zijn om op het grondgebied van het Rijk te verblijven in de hoedanigheid van stagiair (hoofdstuk *Vsepties* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, ontworpen artikelen 105/93 tot 105/104);

- voor de onderdanen van derde landen die verzoeken gemachtigd te worden of die gemachtigd zijn om op het grondgebied van het Rijk te verblijven in de hoedanigheid van vrijwilliger (hoofdstuk *Vocties* van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, ontworpen artikelen 105/105 tot 105/111).

In het kader van het onderzoek dat de afdeling Wetgeving aan het ontwerp gewijd heeft, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris een dubbele omzettingstabel overgezonden.

Uit die tabellen blijkt dat bij de ontworpen tekst slechts bepaalde artikelen of leden van artikelen van richtlijn (EU) 2016/801 omgezet worden.

Die beide tabellen zouden aldus aangevuld moeten worden dat daarin niet alleen melding gemaakt wordt van de ontworpen bepalingen maar ook van de andere wetgevende en/of regelgevende normen die voor de omzetting van richtlijn (EU) 2016/801 zorgen.¹

Dat moet op zijn minst gebeuren voor de bepalingen van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ die ingevoegd zijn bij de wet van 21 augustus 2022 ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft de onderzoekers, stagiairs en vrijwilligers’,² wat het mogelijk zal maken aan te duiden wat in de wet omgezet is niet en wat niet, en wat bijgevolg nog in dit koninklijk besluit omgezet moet worden, of zelfs wat dubbelop is.

De steller van het ontwerp dient bijgevolg nauwkeurig na te gaan of hij richtlijn (EU) 2016/801 wel volledig omgezet heeft en moet die aangevulde tabellen bij het verslag aan de Koning voegen.

RECHTSGRONDEN

1. Volgens het eerste en het tweede lid van de aanhef ontleent het ontworpen koninklijk besluit rechtsgrond aan artikel 108 van de Grondwet en aan “de artikelen 1/1, 1/2, 10bis, 10ter, 19, 47/5, 61/10 tot en met 61/13/32, 61/39 en 61/48 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

Niet al die aangehaalde artikelen bevatten een machtiging aan de Koning. Zo voorzien de artikelen 10ter, 61/11, 61/12, 61/13/1, 61/13/3, 61/13/6, 61/13/7, 61/13/8, 61/13/11, 61/13/15, 61/13/16, 61/13/17, 61/13/18, 61/13/21, 61/13/24, 61/13/25, 61/13/26, 61/13/27, 61/13/28, 61/13/29, 61/13/32, 61/39 en 61/48 niet in een machtiging aan de Koning.

Tenzij de steller van het ontwerp een van die bepalingen als rechtsgrond wil aanvoeren in combinatie met artikel 108 van de Grondwet, dienen die bepalingen en het eerste lid van de aanhef weggelaten te worden.

In de aanhef dient immers alleen verwezen te worden naar de machtigingen die *in casu* ten uitvoer gelegd worden en die nauwkeurig aangeduid moeten worden in de aanhefverwijzing naar de wet van 15 december 1980. Aangezien een aantal bepalingen bijzonder lang zijn en bepaalde artikelen meerdere machtigingen bevatten, is het belangrijk melding te maken van de relevante paragrafen of leden die bij de ontworpen tekst uitgevoerd worden.

¹ Zie in dezelfde zin advies 66.622/4 van 5 november 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 23 maart 2020 ‘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’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66622.pdf>. Zie ook advies 69.899/2/V van 1 september 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 13 oktober 2021 ‘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 de studenten’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69899.pdf>.

² *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2761/1.

Na dit alles dient men voor elk artikel of voor elk onderdeel van een artikel te vermelden bij welke wet het in voorkomend geval ingevoegd, vervangen of gewijzigd is.³ *In casu* zijn de meeste aangehaalde artikelen ingevoegd of laatstelijk gewijzigd bij de wet van 21 augustus 2022.

Voorts moet voorzien worden in de tenuitvoerlegging van de machtigingen die in de aangehaalde bepalingen vervat zijn en die bij de ontworpen tekst niet uitgevoerd zouden worden.

Ten slotte zou het, wegens de omvang van het ontwerp en de vele aangevoerde rechtsgronden, nuttig zijn het verslag aan de Koning aan te vullen met een tabel waarin voor elke ontworpen bepaling de rechtsgrond opgegeven zou worden.⁴

2. Aangezien de gemachtigde van de staatssecretaris aangegeven heeft dat artikel 44 van het ontwerp herzien moet worden,⁵ wordt de steller van het ontwerp erop gewezen dat het ontworpen dispositief niet in werking kan treden voordat de wet die de rechtsgrond van het dispositief vormt, in werking getreden is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

De bepaling onder 2° strekt ertoe artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ aan te vullen met de definities van “vergunning voor onderzoeker”, “vergunning voor lange-termijnmobiliteit voor onderzoekers”, “vergunning voor stagiair” en “vergunning voor vrijwilliger”, respectievelijk de bepalingen onder 16°, 17°, 18° en 19°.

In het verslag aan de Koning staat in dat verband het volgende:

“Dit artikel wordt aangevuld met de sleutelbegrippen die eigen zijn aan het statuut van onderzoeker, stagiair en vrijwilliger, zoals bepaald door de richtlijn 2016/801/EU.”

Zoals deze definities opgevat zijn, geven ze aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. De steller van het ontwerp parafraseert de definities die vervat zijn in de artikelen 61/10, § 1, 7° en 8°, 61/13/16, 2°, en 61/13/25, 2°, van de wet van 15 december 1980.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, c).

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, c), en advies 66.622/4.

⁵ Zie de bijzondere opmerking bij artikel 44.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds eerder opgemerkt heeft, moeten bepalingen die er alleen toe strekken een hogere norm in herinnering te brengen door die over te nemen of te parafraseren, in principe weggelaten worden. Dergelijke bepalingen zijn niet alleen overbodig, maar hebben daarenboven tot gevolg dat de werkelijke aard van de hogere regeling verhuld wordt. Door die hogere regeling over te nemen handelt de steller van het ontwerp alsof hij bevoegd is om ze uit te vaardigen en dus te wijzigen.

Aangezien het *in casu* overduidelijk nuttig is voor de leesbaarheid van het ontworpen dispositief dat die definities overgenomen worden, dient men in de tekst evenwel te vermelden dat die normen *pro memorie* vermeld worden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de formule “Overeenkomstig artikel (...) van de wet”.

De bepaling onder 2° moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. Het ontwerp strekt tot omzetting van artikel 17 van richtlijn (EU) 2016/801, waarin bepaald wordt dat de onderscheiden verblijfsvergunningen vastgesteld worden overeenkomstig verordening (EG) 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 ‘betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen’⁶ en dat daarop de verplichte vermeldingen moeten staan die krachtens die richtlijn vereist zijn.

De afdeling Wetgeving ziet echter niet in waar in het model van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, dat bij het ontworpen koninklijk besluit niet gewijzigd wordt, die vermeldingen van “onderzoeker”, “mobiliteitsprogramma”, “onderzoekersmobiliteit”, “stagiair” of “vrijwilliger” opgenomen kunnen worden, tenzij eventueel in rubriek “16. Opmerkingen – Toegang tot de arbeidsmarkt” (artikel 1, 16° tot 19°, van het ontworpen koninklijk besluit van 8 oktober 1981).

Om ervoor te zorgen dat artikel 17, lid 1 tot lid 4, van richtlijn (EU) 2016/801 daadwerkelijk omgezet wordt, dient men zich ervan te vergewissen dat die vermeldingen aangebracht kunnen worden op de verblijfsvergunningen die aan de betrokkenen afgegeven zullen worden, overeenkomstig het model dat in bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 opgenomen is.⁷

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 105/92, eerste lid, aangezien in die bepaling voorgeschreven wordt dat in bijlage 6 melding gemaakt moet worden van “werk zoeken”.

De commentaar op artikel 2 moet aangevuld worden met de precieze opgave van de plaats waar die verplichte vermeldingen in bijlage 6 ingeschreven moeten worden. Als dat niet mogelijk is in de huidige bijlage 6, moet de steller van het ontwerp het ontworpen koninklijk besluit aldus herzien dat het in overeenstemming is met artikel 17 van richtlijn (EU) 2016/801.

⁶ Zie ook overweging 59 van richtlijn (EU) 2016/801.

⁷ Zie in dezelfde zin advies 69.899/2/V.

Artikelen 3 en 4

Wat de vergoedingen en de kosten betreft, bepaalt artikel 36 van richtlijn (EU) 2016/801 het volgende:

“De lidstaten kunnen van derdelanders en, indien van toepassing, hun gezinsleden of gastentiteiten een vergoeding verlangen voor de behandeling van in deze richtlijn bedoelde aanvragen en kennisgevingen. De hoogte van deze vergoedingen mag niet buitensporig of onevenredig zijn.”

In het verslag aan de Koning staat het volgende te lezen:

“Deze mogelijkheid wordt voorzien in artikel 1/1 van de wet van 15 december 1980.

Voor alle categorieën van werknemers werd het opportuun en passend geacht om hetzelfde bedrag vast te leggen. Het gaat om hetzelfde bedrag dat ook aan andere vreemdelingen wordt opgelegd die om redenen van economische migratie naar België komen.

Het eisen van de betaling van een bedrag lager dan het basisbedrag zou de retributie van zijn bestaansredenen beroven, gelet op de administratieve kosten die verbonden zijn aan de behandeling van de aanvragen.

De bestaande vrijstelling voor beursonderzoekers wordt net zoals bij studenten behouden. Bovendien wordt de vrijstelling ook toegepast voor beursonderzoekers die in kader van lange-termijnmobiliteit naar België komen.”

In arrest nr. 18/2018 van 22 februari 2018 heeft het Grondwettelijk Hof er onder meer op gewezen dat “(n)u de wetgever uitdrukkelijk heeft bepaald dat de retributie in verhouding moet staan tot de administratieve kosten voor de behandeling van de verblijfsaanvragen, maar aan de Koning heeft toevertrouwd om het bedrag van die retributie en de wijze van inning te bepalen, (...) het in voorkomend geval aan de bevoegde rechter toe[komt] om te beoordelen of het gevraagde bedrag wel degelijk in een redelijke verhouding staat tot de kostprijs van de verstrekte dienst”.⁸

In het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 1/1, § 1, tweede lid, en § 2, 9°, 15°, 16°, 17° en 18°, van de wet van 15 december 1980, dient de Koning er dus op toe te zien dat het bedrag van de vergoedingen voor de behandeling van de aanvragen niet onevenredig en niet buitensporig is.

Dat lijkt hier het geval te zijn, gelet op de verantwoordingen vervat in het verslag aan de Koning en gelet op de keuze voor het laagste bedrag van de retributie.

Artikel 26

Ontworpen artikel 105/92

Wat het tweede lid betreft, dient de steller van het ontwerp na te gaan of de woorden “artikel 105/90, §4” niet vervangen moeten worden door de woorden “artikel 105/91, eerste lid”.

⁸ B.5.9.7.

Artikel 27

Ontworpen artikel 105/94

1. De ontworpen paragraaf 1, tweede lid, en het ontworpen artikel 105/106, § 1, tweede lid, luiden als volgt:

“De voorgelegde stukken dienen, indien zij in een andere taal dan één van de drie landstalen of het Engels zijn opgesteld, vergezeld te zijn van een gelegaliseerde vertaling in één van de drie landstalen of het Engels.”

Als antwoord op de vraag waarom het ontworpen koninklijk besluit geen dergelijke bepaling bevat over de documenten die voorgelegd moeten worden door de onderdanen van derde landen die in de hoedanigheid van onderzoeker in het Rijk willen verblijven of daartoe gemachtigd willen worden, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris uitgelegd dat soortgelijke bepalingen bestaan in de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 21 augustus 2022,⁹ en dat het ontworpen dispositief inderdaad veeleer in die wet thuishoort.

Van die uitleg wordt akte genomen.

2. Wat de ontworpen paragraaf 5, derde lid, betreft, heeft de gemachtigde van de staatssecretaris aangegeven dat het niet de bedoeling is naar “artikel 17/7 en 17.9 van de wet” te verwijzen maar wel naar “de artikelen 17/7 en 17/9”, aangezien het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 voorziet in de procedure tot invordering van de kosten.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 105/106, § 5, derde lid.

Ontworpen artikel 105/95

Met betrekking tot de ontworpen paragraaf 2 dient nagegaan te worden of niet verwezen moet worden naar het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 2°, van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ zoals het geval is in het ontworpen artikel 105/94, § 2, eerste lid.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 105/107, § 2.

Ontworpen artikel 105/97

Zoals de gemachtigde van de staatssecretaris bevestigd heeft, gaat het in de ontworpen paragraaf 2, eerste lid, om de “onderdaan van een derde land aan wie overeenkomstig paragraaf 1 (en niet overeenkomstig het eerste lid) een visum lang verblijf werd afgegeven (voorts zoals in het ontwerp)”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 105/109, § 2, eerste lid.

⁹ Zie de artikelen 61/12, § 2, tweede lid, en 61/13/5, § 4, derde lid, van de wet van 15 december 1980.

Ontworpen artikel 105/101

In de Franse versie zijn het derde en het vierde lid in nagenoeg identieke bewoordingen gesteld.

Volgens de gemachtigde van de staatssecretaris gaat het om een vertaalprobleem en moet de Nederlandse versie van de tekst als uitgangspunt dienen.

De Franse versie van het vierde lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

Ontworpen artikel 105/107

De gemachtigde van de staatssecretaris heeft beaamd dat enkel een gastentiteit de verbintenis tot garantstelling voor de vrijwilliger kan aangaan (zie inzonderheid het ontworpen artikel 105/106, § 2, derde en vierde lid).

De Franse versie van de ontworpen paragraaf 1, 1°, moet aldus herzien worden dat daarin de woorden “l’employeur ou” vervallen.

Artikelen 34 tot 43

De artikelen 29 tot 43 hebben betrekking op de bijlagen 1 tot 15 van het ontwerp.

Bij die bijlagen moeten twee opmerkingen gemaakt worden:

1. Artikel 34 strekt ertoe in het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 een ontworpen bijlage 33ter in te voegen.

Bijlage 33ter vormt evenwel bijlage 7 bij het ontwerp en het ontworpen koninklijk besluit bevat geen bijlage 6.

2. Zo ook wordt in artikel 43 een ontworpen bijlage 63 bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 aangekondigd, maar is die bijlage niet opgenomen in het ontwerp.

Naar aanleiding van een vraag over die bijlagen heeft de gemachtigde van de staatssecretaris bevestigd dat het om vergissingen gaat en dat het ontworpen dispositief, in het bijzonder de artikelen 34 tot 43 ervan, en de bijlagen 6 tot 15 van het ontwerp dienovereenkomstig herzien moeten worden.

Artikel 44

Artikel 44 voorziet in een specifieke datum van inwerkingtreding voor de ontworpen hoofdstukken *Vsexies*, *Vsepties* en *Vocties*.

Daaruit volgt dat de overige bepalingen in werking zullen treden binnen de gebruikelijke termijn van tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de staatssecretaris geantwoord dat zulks niet de bedoeling was van de steller van het ontwerp en dat voor elk van de ontworpen bepalingen in een specifieke datum van inwerkingtreding voorzien moet worden.

Artikel 44 moet overeenkomstig de bedoeling van de steller van het ontwerp herzien worden rekening houdend met opmerking 2 betreffende de rechtsgronden.

SLOTOPMERKING

Wegens de omvang en de technische aard van het ontworpen koninklijk besluit zou dit ontwerp grondig nagelezen moeten worden.

Daarbij moet de steller van het ontwerp er zich in elk geval van vergewissen dat:

- de keuze voor een onderverdeling van de ontworpen tekst in afdelingen en onderafdelingen terecht is;¹⁰⁻¹¹
- de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen vermeld wordt in de inleidende zinnen;¹²
- nauwkeurig melding gemaakt wordt van de te wijzigen of te vervangen leden en paragrafen (zie bijvoorbeeld de artikelen 8, 2°, 13 en 20, van het ontwerp);
- de vermelding “§ 1.” in de ontworpen artikelen 105/71, 105/83 en 105/100 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 wordt weggelaten;
- de verwijzingen in de ontworpen bepalingen en in de bijlagen correct zijn;¹³

¹⁰ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 62, b).

¹¹ De hoofdstukken *Vsepties* en *Vocties* bevatten slechts één afdeling en hoofdstuk *Vocties* slechts één onderafdeling.

¹² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 113 tot 115.

¹³ Bijvoorbeeld in artikel 4, 7°, van het ontwerp, in de ontworpen artikelen 105/92, tweede lid, 105/95, § 2, 105/96, § 2, 105/100, eerste en tweede lid, en 105/101, tweede lid, alsook in de bijlagen 1, 5, 11, 12, 13 en 14.

– in de opschriften en de verwijzingen naar de bijlagen waarin als datum de maand “oktober 2021” vermeld wordt, die vermelding telkens verbeterd wordt (zie bijvoorbeeld bijlage 1).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET