

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 september 2016

WETSONTWERP

**tot invoering van een algemene
verblijfsvoorwaarde in de wet
van 15 december 1980 betreffende de toegang
tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging
en de verwijdering van vreemdelingen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 59 855/2/V VAN 14 SEPTEMBER 2016**

Zie:

Doc 54 **1901/ (2015/2016):**

- 001: Wetsontwerp.
- 002: Amendement.
- 003: Verslag.
- 004: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
- 005: Advies van de Raad van State.
- 006: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 septembre 2016

PROJET DE LOI

**insérant une condition générale
de séjour dans la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement
des étrangers**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 59 855/2/V DU 14 SEPTEMBRE 2016**

Voir:

Doc 54 **1901/ (2015/2016):**

- 001: Projet de loi.
- 002: Amendement.
- 003: Rapport.
- 004: Articles adoptés en première lecture.
- 005: Avis du Conseil d'État.
- 006: Amendements.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 19 juli 2016, is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van wet “tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”, *Parl.St.*, Kamer, 2015-16, nr. 54-1901/004.

Het ontwerp door de tweede vakantiekamer onderzocht op 14 september 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre Liénardy, kamervoorzitter, Martine Baguet en Bernard Blero, staatsraden, Marianne Dony, assessor, en Colette Gigot, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger Wimmer, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 september 2016.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Bevoegdheid van de afdeling Wetgeving

Op 19 mei 2016 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 59 224/VR/4¹ gegeven over het voorontwerp van wet “tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

Volgens een vaste adviespraktijk heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State wanneer zij een advies heeft gegeven, wat de onderzochte bepalingen betreft, haar bevoegdheid opgebruikt en komt het haar derhalve niet toe om zich daarover opnieuw uit te spreken, ongeacht of die bepalingen ongewijzigd gebleven zijn dan wel herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn. In dat laatste geval spreekt de Raad van State zich niet uit over de vraag of die opmerkingen al dan niet correct zijn gevolgd.

Het advies wordt dus beperkt tot de bepalingen van het ontwerp die nieuw zijn ten opzichte van het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving advies 59 224/VR/4 heeft uit-

¹ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1901/001, 24-37.

Le 19 juillet 2016, 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 soixante jours, sur un projet de loi «insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers», *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1901/004.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 14 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre Liénardy, président de chambre, Martine Baguet et Bernard Blero, conseillers d’État, Marianne Dony, assesseur, et Colette Gigot, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger Wimmer, premier auditeur.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 14 septembre 2016.

Comme la demande d’avis est introduite sur la base de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o des lois coordonnées sur le Conseil d’État, 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.

Compétence de la section de législation

Le 19 mai 2016, la section de législation du Conseil d’État a donné un avis 59 224/VR/4¹ sur l’avant-projet de loi «insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers».

Selon une jurisprudence constante, lorsque la section de législation du Conseil d’État a donné un avis, elle a épuisé sa compétence sur les dispositions examinées et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur celles-ci, qu’elles demeurent inchangées ou qu’elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis. Dans ce dernier cas, le Conseil d’État ne se prononce pas sur la question de savoir si ces observations ont ou non été correctement suivies.

L’avis se limite donc aux dispositions du projet qui sont nouvelles par rapport à l’avant-projet sur lequel la section de législation a donné l’avis 59 224/VR/4, à savoir l’article 1/2,

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54 1901/001, pp. 24-37.

gebracht, namelijk het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid,² en de aanpassingen die aangebracht zijn in het ontworpen artikel 1/2, § 3, eerste en tweede lid, en § 4³.

Onderzoek van het wetsontwerp

1. Bij het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid, worden tien categorieën van vreemdelingen vrijgesteld van de verplichting om de nieuwkomersverklaring te ondertekenen.

In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld:⁴

“Het tweede lid van de eerste paragraaf somt de categorieën van personen [op] van wie niet kan worden vereist om een dergelijke verklaring te ondertekenen. Deze categorieën vreemdelingen, alsook de vreemdelingen die een verzoek tot internationale of tijdelijke bescherming indien[en], zijn vrijgesteld van de verplichting om deze verklaring te ondertekenen. België is namelijk gebonden door internationale normen, waaronder: het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; de richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Indien men de gevolgen en verplichtingen waarin de tweede paragraaf van voorliggend artikel voorziet, zou toepassen op deze categorieën van vreemdelingen, zou dit strijdig zijn met genoemde internationale normen.”

In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting wordt beweerd, worden de vreemdelingen die de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus genieten en de vreemdelingen die om internationale bescherming verzoeken bij het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid, evenwel niet vrijgesteld van de verplichting om de nieuwkomersverklaring te ondertekenen.

Het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid, dient bijgevolg op dit punt te worden aangevuld.

Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, hoeven dezelfde categorieën van vreemdelingen tijdens hun eerste verblijfstermijn bovendien evenmin het bewijs te leveren dat ze bereid zijn zich in de samenleving te integreren.

In het ontworpen artikel 1/2, § 3, eerste lid, moeten de woorden “de in § 1 bedoelde vreemdeling” dus worden vervangen door de woorden “de vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid”.

² Dat lid is ingevoegd naar aanleiding van de wijziging van paragraaf 4 van artikel 1/2 van het voorontwerp waarin stond dat tien categorieën van vreemdelingen de nieuwkomersverklaring moeten ondertekenen en dus inzonderheid de verbintenis aangaan zich in de samenleving te integreren, zonder dat aan die verplichting de sanctie van de niet-ontvankelijkheid van de aanvraag verbonden was, zie *Parl. St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1901/001, 13.

³ In beide paragrafen wordt rekening gehouden met de amendementen 1 en 2, *Parl. St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1901/002.

⁴ *Parl. St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1901/001, 7.

§ 1^{er}, alinéa 2, en projet², ainsi que les adaptations apportées à l'article 1/2, § 3, alinéas 1^{er} et 2, et § 4, en projet³.

Examen du projet de loi

1. L'article 1/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet dispense dix catégories d'étrangers de la signature de la déclaration de primo-arrivants.

Selon l'exposé des motifs:⁴

“L'alinéa 2 du 1^{er} paragraphe énonce les catégories de personnes à qui il ne pourra être exigé de signer une telle déclaration. Ces catégories d'étrangers, ainsi que les demandeurs de protection internationale ou de protection temporaire, sont exclus de l'obligation de signer cette déclaration. En effet, la Belgique est soumise à des normes internationales, notamment: le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et les membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Le fait d'appliquer les conséquences et les obligations prévues au paragraphe 2 du présent article à ces catégories serait contraire aux normes internationales précitées”.

Cependant, contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs, l'article 1/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet ne dispense ni les réfugiés et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire ni les demandeurs de protection internationale de la signature de la déclaration de primo-arrivants.

Par conséquent, il convient de compléter l'article 1/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet sur ce point.

En outre, comme il ressort également de l'exposé des motifs, les mêmes catégories d'étrangers sont également dispensés d'apporter la preuve dans le premier délai de leur séjour qu'ils sont prêts à s'intégrer dans la société.

À l'article 1/2, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, il convient donc de remplacer les mots “visé au § 1^{er}” par les mots “visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}”.

² Cet alinéa a été inséré à la suite de la modification du paragraphe 4 de l'article 1/2 de l'avant-projet, qui prévoyait que dix catégories d'étrangers sont tenus de signer la déclaration de primo-arrivants et donc, notamment, de s'engager à s'intégrer dans la société, sans que cette obligation ne soit assortie de la sanction de l'irrecevabilité de la demande, voir *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54 1901/001, p. 13.

³ Les deux paragraphes intègrent les amendements 1 et 2, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54 1901/002.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54 1901/001, p. 7.

Zo ook moeten in het ontworpen artikel 1/2, § 3, tweede lid, eerste zin, de woorden “de vreemdeling” worden vervangen door de woorden “de vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid”.

2. In arrest nr. 1/2012 van 11 januari 2012 heeft het Grondwettelijk Hof voor recht gezegd dat de wet van 15 december 1980 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat daarin niet wordt bepaald dat de in België erkende staatlozen van wie wordt vastgesteld dat zij buiten hun wil hun nationaliteit hebben verloren en die aantonen dat zij geen wettige en duurzame verblijfstitel kunnen verkrijgen in een andere Staat waarmee zij banden zouden hebben een verblijfsrecht hebben dat vergelijkbaar is met datgene dat die vluchtelingen genieten op grond van artikel 49 van die wet.⁵

⁵ Dat arrest bepaalt het volgende: “B.8. De situatie van de staatlozen in het internationaal recht wordt geregeld door het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen van 28 september 1954, goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960 (hierna: het Verdrag van New York); die van de vluchtelingen is geregeld bij het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953 (hierna: het Verdrag van Genève). De twee verdragen, die historisch gezien uit dezelfde demarche voortvloeien, bevatten bepalingen waarvan de draagwijdte in verschillende opzichten vergelijkbaar is. Krachtens artikel 7, lid 1, van het Verdrag van Genève en artikel 7, lid 1, van het Verdrag van New York kent België aan de vluchtelingen en aan de staatlozen de regeling toe die het aan de vreemdelingen in het algemeen toekent. Krachtens de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van New York en de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van Genève moet België aan de vluchtelingen die rechtmatig op zijn grondgebied verblijven en aan de staatlozen die rechtmatig erop verblijven, dezelfde behandeling als die van de onderdanen toekennen op het vlak van de arbeidswetgeving, de wetgeving inzake sociale zekerheid en de bijstand van overheidswege; noch de enen, noch de anderen kunnen, indien zij rechtmatig op het grondgebied verblijven, het land worden uitgezet, tenzij om redenen van nationale veiligheid of openbare orde (artikel 31 van het Verdrag van New York en artikel 32 van het Verdrag van Genève). Geen van beide verdragen kent aan de daarin beoogde personen het recht toe om te verblijven op het grondgebied van de Staat die hen als vluchteling of als staatloze erkent.

B.9. De erkende staatlozen en de erkende vluchtelingen bevinden zich aldus in grotendeels vergelijkbare situaties, niet alleen rekening houdend met de voorschriften van die bepalingen, maar ook met het feit dat aan de overheid, door hun de hoedanigheid van, al naar gelang van het geval, staatloze of vluchteling toe te kennen, plichten worden opgelegd ten aanzien van de betrokkenen.

B.10. Wanneer is vastgesteld dat de staatloze deze hoedanigheid heeft verkregen omdat hij buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en dat hij aantoonde dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben, kan de situatie waarin hij zich bevindt op discriminerende wijze afbreuk doen aan zijn grondrechten. Hieruit vloeit voort dat het verschil in behandeling tussen de staatloze die zich in een dergelijke situatie op het Belgisch grondgebied bevindt en de erkende vluchteling, niet redelijk verantwoord is.

B.11. Zoals het Hof in zijn arrest nr. 198/2009 van 17 december 2009 heeft vastgesteld, vloeit die discriminatie niet voort uit artikel 49 van de wet van 15 december 1980, dat alleen betrekking heeft op de in België erkende vluchtelingen, maar uit de ontstentenis van een wettelijke bepaling die aan de in B.1 bedoelde in België erkende staatlozen een verblijfsrecht toekent dat vergelijkbaar is met datgene dat die vluchtelingen

De même, à l'article 1/2, § 3, alinéa 2, première phrase, en projet, il convient de remplacer les mots “l'étranger” par les mots “l'étranger visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}”.

2. Dans son arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que la loi du 15 décembre 1980 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas que les apatrides reconnus en Belgique dont il est constaté qu'ils ont involontairement perdu leur nationalité et qu'ils démontrent qu'ils ne peuvent obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel ils auraient des liens ont un droit de séjour comparable à celui dont bénéficient les réfugiés en vertu de l'article 49 de cette loi⁵.

⁵ Selon cet arrêt: “B.8. La situation des apatrides en droit international est réglée par la Convention de New York relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960 (ci-après: la Convention de New York); celle des réfugiés l'est par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953 (ci-après: la Convention de Genève). Les deux conventions, qui procèdent, historiquement, de la même démarche, contiennent des dispositions dont la portée est similaire à plusieurs égards. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention de Genève et de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention de New York, la Belgique accorde aux réfugiés et aux apatrides le régime qu'elle accorde aux étrangers en général. En vertu des articles 23 et 24 de la Convention de New York et des articles 23 et 24 de la Convention de Genève, la Belgique doit accorder aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire et aux apatrides résidant régulièrement sur son territoire le même traitement qu'aux nationaux en matière de législation du travail et de sécurité sociale et en matière d'assistance publique; ni les uns, ni les autres ne peuvent, s'ils résident régulièrement sur le territoire, être expulsés, sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (article 31 de la Convention de New York et article 32 de la Convention de Genève). Aucune des deux conventions ne reconnaît aux personnes qu'elles visent le droit de séjour sur le territoire de l'État qui les reconnaît comme réfugiés ou comme apatrides.

B.9. Les apatrides reconnus et les réfugiés reconnus se trouvent ainsi dans des situations largement comparables, compte tenu non seulement de ce que prévoient ces dispositions, mais aussi de ce qu'en leur accordant la reconnaissance en qualité, selon le cas, d'apatride ou de réfugié, l'autorité se reconnaît des devoirs vis-à-vis des intéressés.

B.10. Lorsqu'il est constaté que l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux. Il en résulte que la différence de traitement entre l'apatride qui se trouve sur le territoire belge dans une telle situation et le réfugié reconnu n'est pas raisonnablement justifiée.

B.11. Comme la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 198/2009 du 17 décembre 2009, cette discrimination ne provient pas de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980, qui ne concerne que les réfugiés reconnus en Belgique, mais de l'absence d'une disposition législative accordant aux apatrides reconnus en Belgique, visés en B.1, un droit de séjour comparable à celui dont bénéficient ces réfugiés. La Cour relève que le législateur

Bij ontstentenis van een verantwoording in het licht van het gelijkheids- en het niet-discriminatiebeginsel moet het ontworpen artikel 1/2, § 1, tweede lid, aldus worden aangevuld dat de staatlozen en hun familieleden eveneens worden vrijgesteld van de verplichting om de nieuwkomersverklaring te ondertekenen.

De griffier,

Colette GIGOT

De voorzitter,

Pierre LIÉNARDY

À défaut d'une justification au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, il convient de compléter l'article 1/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet afin de dispenser également les apatrides et les membres de leur famille de la signature de la déclaration de primo-arrivants.

Le greffier,

Colette GIGOT

Le président,

Pierre LIÉNARDY

genieten. Het Hof merkt op dat de wetgever die leemte niet heeft verholpen door voor die erkende staatlozen een bepaling aan te nemen die gelijkwaardig is aan artikel 49 van de wet van 15 december 1980.
(...)"

n'a pas remédié à cette lacune en adoptant pour ces apatrides reconnus une disposition équivalente à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980.

[...]"