



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 71.884/1  
van 18 juli 2022

avis 71.884/1  
du 18 juillet 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
2 september 2018 houdende de  
uitvoering van de wet van  
9 mei 2018 betreffende de  
tewerkstelling van  
buitenlandse onderdanen die  
zich in een specifieke  
verblijfssituatie bevinden'

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
2 septembre 2018 portant  
exécution de la loi du  
9 mai 2018 relative à  
l'occupation de ressortissants  
étrangers se trouvant dans une  
situation particulière de séjour'

Op 12 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 2018 houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juli 2022.

\*

Le 12 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 juillet 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juillet 2022.

\*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“Le caractère urgent de la demande est motivé par la circonstance que:

- le projet d’arrêté règle notamment l’autorisation de travail des chercheurs ressortissants de pays tiers à l’Union européenne visés à l’article 25 de 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;
- que cet arrêté ne pouvait être pris qu’après une adaptation de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, en vertu de laquelle les chercheurs précités sont autorisés au séjour sous certaines conditions;
- que cette adaptation résulte du 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 ce qui concerne les chercheurs, stagiaires et volontaires, déposé le 16 juin 2022 à la Chambre (DOC 55-2761/001);
- que les chercheurs concernés doivent être informés au plus tôt de cette nouvelle autorisation de travail;
- et que pour des raisons de sécurité juridique, cet arrêté doit entrer en vigueur à la même date que la modification précitée de la loi du 15 décembre 1980.”

\*

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen). De deugdelijke motivering van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag is een voorwaarde voor de ontvankelijkheid ervan.

3. De aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen. Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, niet kon worden volstaan met een aanvraag om een advies binnen dertig kalenderdagen, zijnde de kortste termijn waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt.

4. Voor de verantwoording van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag kan alleszins niet worden volstaan met te verwijzen naar het ontwerp 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, wat betreft de onderzoekers, stagiairs en vrijwilligers’.<sup>1</sup> Aangezien het ontwerp inhoudelijk vooruitloopt op voormeld wetsontwerp, dat nog niet is aangenomen in de Kamer, maar waarnaar zowel in de aanhef als in de beide ontworpen bepalingen wordt verwezen, lijkt het zelfs veeleer als voorbarig te kunnen worden beschouwd.

5. Wat artikel 2 van het ontwerp betreft wordt de spoedeisendheid voorts zonder meer tegengesproken door de beoogde inwerkingtreding op 1 maart 2023.

6. Wat artikel 1 van het ontwerp betreft wordt betoogd dat omwille van de rechtszekerheid de inwerkingtreding ervan moet samenvallen met de inwerkingtreding van het al aangehaalde wetsontwerp. Nog los van het feit dat dat wetsontwerp vooralsnog niet werd aangenomen, moet worden vastgesteld dat de inwerkingtredingsbepaling<sup>2</sup> van dat ontwerp voor de bepalingen over onderzoekers voorziet in uitwerking met ingang van 1 maart 2022, zij het,<sup>3</sup> met een uitzondering van “de bepalingen met betrekking tot het verblijf na voltooiing van het onderzoek om werk te zoeken of een onderneming op te richten”. In de mate dat die bepalingen inderdaad aan de orde zijn voor dit ontwerp, moet worden vastgesteld dat de Koning de inwerkingtreding daarvan zelf in de hand heeft, aangezien die bepalingen dan – bij gebrek aan andere regeling – in werking zullen treden op de tiende dag na bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad*, wat kan worden uitgesteld tot het koninklijk besluit klaar is. Gelet op de terugwerkende kracht die voor het overige aan de aan te nemen wet en het ontwerp van koninklijk besluit zou worden toegekend, kan voorts niet zonder meer worden ingezien waarom een beroep op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State niet zou toelaten het ermee beoogde doel te bereiken.

7. Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het om advies voorgelegde ontwerp niet vermag te onderzoeken.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk.

\*

<sup>1</sup> Zie over het voorontwerp, adv.RvS 71.283/4 van 16 juni 2022. Dat wetsontwerp (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2671/001) is op 5 juli 2022 door de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen, maar nog niet gestemd in de plenaire vergadering (<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=nl&&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2761&legislat=55&inst=K>).

<sup>2</sup> Artikel 61 van dat wetsontwerp (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2671/001) luidt als volgt: “Afdeling 2, genaamd “onderzoekers”, met uitzondering van de bepalingen met betrekking tot het verblijf na voltooiing van het onderzoek teneinde werk te zoeken of een onderneming op te richten, treedt in werking op 1 maart 2022”. Met de inwerkingtreding van “afdeling 2, genaamd onderzoekers”, wordt schijnbaar bedoeld op afdeling 2 van hoofdstuk II van dat wetsontwerp. Welke bepalingen precies vallen onder de uitzondering voor “de bepalingen met betrekking tot het verblijf na voltooiing van het onderzoek teneinde werk te zoeken of een onderneming op te richten” is onduidelijk.

<sup>3</sup> Artikel 61 van het wetsontwerp (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2671/001).

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Le caractère urgent de la demande est motivé par la circonstance que:

- le projet d'arrêté règle notamment l'autorisation de travail des chercheurs ressortissants de pays tiers à l'Union européenne visés à l'article 25 de 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 ;
- que cet arrêté ne pouvait être pris qu'après une adaptation de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vertu de laquelle les chercheurs précités sont autorisés au séjour sous certaines conditions ;
- que cette adaptation résulte du 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 ce qui concerne les chercheurs, stagiaires et volontaires, déposé le 16 juin 2022 à la Chambre (DOC 55-2761/001) ;
- que les chercheurs concernés doivent être informés au plus tôt de cette nouvelle autorisation de travail ;
- et que pour des raisons de sécurité juridique, cet arrêté doit entrer en vigueur à la même date que la modification précitée de la loi du 15 décembre 1980. ».

\*

2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours). La motivation adéquate de l'urgence de la demande d'avis constitue une condition de recevabilité de celle-ci.

3. La motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables. Il n'apparaît pas, notamment, pourquoi, au moment de la demande d'avis, une demande d'avis dans les trente jours civils, à savoir le délai le plus court qui n'est lié à aucune condition en matière d'urgence, ne pouvait suffire.

4. Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis, il ne peut en tout état de cause suffire de viser le 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 ce qui concerne les chercheurs, stagiaires et volontaires'<sup>1</sup>. Dès lors que le projet anticipe, sur le fond, le projet de loi susmentionné, qui n'a pas encore été adopté par la Chambre, mais auquel il est fait référence tant dans le préambule que dans les deux dispositions en projet, il semble même qu'il faille plutôt le considérer comme prématuré.

5. En ce qui concerne l'article 2 du projet, l'urgence est clairement contredite par l'entrée en vigueur prévue le 1<sup>er</sup> mars 2023.

6. En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> du projet, il est soutenu que, dans un souci de sécurité juridique, son entrée en vigueur doit coïncider avec l'entrée en vigueur du projet de loi précité. Indépendamment du fait que ce projet de loi n'a pas encore été adopté, force est de constater que la disposition d'entrée en vigueur<sup>2</sup> de ce projet prévoit que les dispositions relatives aux chercheurs produiront leurs effets le 1<sup>er</sup> mars 2022, à l'exception toutefois<sup>3</sup> des « dispositions concernant le séjour après l'achèvement de la recherche en vue de trouver un emploi ou de créer une entreprise ». Dans la mesure où ces dispositions sont effectivement pertinentes pour le projet à l'examen, il faut constater que leur entrée en vigueur est entre les mains du Roi, puisque – à défaut d'un autre dispositif –, elles entreront en vigueur le dixième jour suivant la publication de la loi au *Moniteur belge*, qui peut être reportée jusqu'à ce que l'arrêté royal soit prêt. En outre, compte tenu de l'effet rétroactif qui est attribué, pour le surplus, à la loi à adopter ainsi qu'au projet d'arrêté royal, on n'aperçoit tout simplement pas pourquoi un recours à la procédure visée à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé.

---

<sup>1</sup> Voir à propos de l'avant-projet, avis C.E. 71.283/4 du 16 juin 2022. Ce projet de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2671/001) a été adopté le 5 juillet 2022 par la commission compétente de la Chambre des représentants, mais n'a pas encore été voté en séance plénière (<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2761&legislat=55&inst=K>).

<sup>2</sup> L'article 61 de ce projet de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2671/001) s'énonce comme suit : « La section 2, intitulée "chercheurs", à l'exception des disposition[s] concernant le séjour après l'achèvement de la recherche en vue de trouver un emploi ou de créer une entreprise, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022 ». Par l'entrée en vigueur de la « section 2, intitulée "chercheurs" », on vise manifestement la section 2 du chapitre II de ce projet de loi. On n'aperçoit pas clairement quelles dispositions relèvent précisément de l'exception pour les « disposition[s] concernant le séjour après l'achèvement de la recherche en vue de trouver un emploi ou de créer une entreprise ».

<sup>3</sup> Article 61 du projet de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2671/001).

7. Il découle de ce qui précède que le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé, de sorte que le Conseil d'État, section de législation, ne peut examiner le projet qui lui est soumis pour avis.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME