KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 december 1994 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorwaarden van toekenning en intrekking van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor werknemers van vreemde nationaliteit" (L. 23.990/1),

2° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de nadere regelen van indiening van de aanvragen en aflevering van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor werknemers van vreemde nationaliteit" (L. 23.991/1),

heeft op 23 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 23 décembre 1994, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions d'octroi et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère" (L. 23.990/1),

2° un projet d'arrêté ministériel "relatif aux modalités d'introduction des demandes et de délivrance des autorisations d'occupation et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère" (L. 23.991/1),

a donné le 23 février 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN DE ONTWERPEN VAN BESLUIT.

1. De voor advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit strekken ertoe de voorwaarden en criteria vast te stellen voor de toekenning en de intrekking van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor werknemers van vreemde nationaliteit (ontwerp L. 23.990/1), en bepalen de nadere regelen voor het indienen van de aanvragen van die vergunningen en arbeidskaarten en voor het uitreiken, weigeren of intrekken ervan (ontwerp L. 23.991/1).

De in de beide ontwerpen vervatte regeling is bestemd om in de plaats te komen van die welke ter uitvoering van inzonderheid de artikelen 12, 15 en 16 van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, is uitgewerkt. Zo vervangen de in het ontwerp L. 23.990/1 vervatte regelen de bepalingen van het koninklijk besluit van 6 november 1967 en van de ministeriële besluiten van 15 juli 1969 en 19 maart 1993 (zie artikel 37 van het ontwerp). Het ontwerp L. 23.991/1 beoogt de vervanging van het overeenkomstige ministerieel besluit van 19 december 1967.

2. Aan de Raad van State is meegedeeld dat met de ontwerpen L. 23.990/1 en 23.991/1 diverse doeleinden worden nagestreefd.

2.1. In de eerste plaats wordt een herschikking van de ter zake toepasselijke bepalingen beoogd, de momenteel over verscheidene teksten verspreide regelgeving wordt in de voornoemde ontwerpen bijeengebracht, en tegelijk worden sommige bepalingen welke voorheen in een ministerieel besluit waren opgenomen naar het ontwerp van koninklijk besluit overgebracht.

2.2. De nieuwe regelen beogen tevens de reglementering inzake de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, zoals die is vervat in een aantal van de reeds genoemde uitvoeringsbesluiten van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967, aan te passen aan, eensdeels, de gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Gewesten en, anderdeels, de internationaalrechtelijke en federale regelgeving zoals die ligt vervat in respectievelijk de verordening 68/1612/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

2.3. Voorts ligt aan de voor advies voorgelegde ontwerpen van besluit een evaluatie van de bestaande toekenningsvoorwaarden van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten ten grondslag, welke tot een actualisering van een aantal van die voorwaarden heeft geleid.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het stelsel van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten dat met het ontwerp L. 23.990/1 wordt ingevoerd, wijkt op een aantal essentiële punten af van de regeling welke ter zake in het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 is vervat. Met name staat de in artikel 2 van dat ontwerp vermelde indeling van de onderscheiden categorieën van arbeidskaarten de toepassing van het bepaalde in artikel 5, 2° en 3°, van het voornoemd koninklijk besluit in de weg (1).

Tevens wordt in hetzelfde ontwerp het stelsel van de voorlopige arbeidsvergunning geïntroduceerd, dat echter niet als zodanig door het koninklijk besluit nr. 34 wordt mogelijk gemaakt.

Voorts lijkt uit een aantal bepalingen van het betrokken ontwerp te moeten worden afgeleid dat - in afwijking van hetgeen in artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 34 is gesteld - een tewerkstelling mogelijk is

---

(1) Luidens artikel 5, 2° en 3°, van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 is geen arbeidsvergunning vereist wanneer de werknemer houder is van :
"1° ...
2° hetzij van een arbeidskaart die geldig is voor al de werkgevers van de bedrijfstak waartoe de betrokken werkgever behoort;
3° hetzij van een arbeidskaart die geldig is voor ambachten en beroepen waarin de diensten van de arbeider gewoonlijk niet door een enkele werkgever worden gebruikt;
4° ...".

zonder dat daartoe een arbeidskaart is uitgereikt (zie bv. artikel 33). In hetzelfde verband valt trouwens op te merken dat in het koninklijk besluit nr. 34 niet wordt uitgegaan van een "automatische" uitreiking van de arbeidskaart, zoals in bijvoorbeeld artikel 3 van het ontwerp L. 23.990/1 wordt bepaald.

2. De onder 1 opgesomde afwijkingen van het koninklijk besluit nr. 34 dat, het zij benadrukt, tot rechtsgrond strekt voor de voor advies voorgelegde ontwerpen van besluit, hebben betrekking op onderdelen van de reglementering inzake de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit, welke in die mate essentieel zijn dat ervoor minstens ook in het koninklijk besluit nr. 34 een deugdelijke rechtsgrond moet worden gecreëerd. Zolang dat niet is gebeurd, kan de in het ontwerp L. 23.990/1 uitgewerkte regeling niet worden geacht op een adequate wijze te kaderen in het door het koninklijk besluit nr. 34 geconcipieerde stelsel van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten en ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, zich genoodzaakt om zich van een verder onderzoek van het betrokken ontwerp te onthouden. Vermits daarenboven de regeling welke is vervat in het ontwerp L. 23.991/1 de uitvoering beoogt van sommige bepalingen van het ontwerp L. 23.990/1, kan de Raad van State, afdeling wetgeving, het ontwerp L. 23.991/1 evenmin aan een nader onderzoek onderwerpen.

3. Uit de voorgaande opmerking valt af te leiden dat aan de regeling van de voor advies voorgelegde ontwerpen van besluit een aanpassing van het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967 dient vooraf te gaan. Die aanpassing dient er in de eerste plaats toe te strekken dat voor de in de voornoemde ontwerpen opgenomen regeling een deugdelijke rechtsgrond wordt geschapen, doch kan daarnaast worden aangegrepen om het koninklijk besluit nr. 34 op nog een aantal andere punten te wijzigen.

3.1. Het koninklijk besluit nr. 34 dient te worden aangepast aan de ten gevolge van de staatshervorming gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en de Gewesten, alsmede aan het Akkoord betreffende de Europese Economische Ruimte en de verordening 68/1612/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. Wat de aanpassing aan de zoëven genoemde Europeesrechtelijke regelen betreft, dient er met name op te worden toegezien dat het toepassingsgebied van het koninklijk besluit nr. 34 in het licht van die regelen zal worden geactualiseerd.

3.2. Het voor advies voorgelegde ontwerp L. 23.990/1 bevat een aantal specifieke bepalingen die betrekking hebben op onder meer kandidaat-politieke vluchtelingen. Blijkbaar bestaat de noodzaak om in de bestaande reglementering inzake de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit dergelijke specifieke bepalingen betreffende sommige categorieën van personen op te nemen. Het verdient aanbeveling om deze uitdeinende tendens van de betrokken regelgeving ook in het koninklijk besluit nr. 34 tot uitdrukking te brengen.

3.3. Uit de voor advies voorgelegde ontwerpen blijkt dat de in het koninklijk besluit nr. 34 vervatte scheiding tussen, eensdeels, sommige bevoegdheden van de Koning en, anderdeels, sommige bevoegdheden van de Minister bevoegd voor de tewerkstelling, te rigide is en een coherente reglementering bemoeilijkt (zie bv. de artikelen 5 en 23 van het ontwerp L. 23.990/1). Van de gelegenheid kan worden gebruik gemaakt om, in het licht van die vaststelling, de bevoegdheidsverdeling tussen de Koning en de bevoegde Minister aan te passen.

PORTEE DES PROJETS D'ARRETE.

1. Les projets d'arrêtés royal et ministériel soumis pour avis tendent à fixer les critères et les conditions d'octroi et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail pour les travailleurs de nationalité étrangère (projet L. 23.990/1), et définissent les modalités d'introduction des demandes d'autorisation d'occupation et de permis de travail et de délivrance, de refus ou de retrait de ceux-ci (projet L. 23.991/1).

La réglementation en projet est appelée à se substituer à celle qui fut élaborée en exécution notamment des articles 12, 15 et 16 de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967 relatif à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère. Ainsi, les dispositions du projet L. 23.990/1 remplacent celles de l'arrêté royal du 6 novembre 1967 et des arrêtés ministériels des 15 juillet 1969 et 19 mars 1993 (voir l'article 37 du projet). Le projet L. 23.991/1 tend à remplacer l'arrêté ministériel correspondant du 19 décembre 1967.

2. Le Conseil d'Etat s'est vu préciser que les projets L. 23.990/1 et 23.991/1 poursuivent divers objectifs.

2.1. Ils visent en premier lieu à réorganiser les dispositions applicables en l'espèce; la réglementation actuelle, éparpillée dans plusieurs textes, est regroupée dans les arrêtés précités et, parallèlement, certaines dispositions précédemment inscrites dans un arrêté ministériel sont transposées dans le projet d'arrêté royal.

2.2. Les nouvelles dispositions tendent également à adapter la réglementation en matière d'occupation de travailleurs de nationalité étrangère, qui fait l'objet d'une partie des arrêtés d'exécution précités de l'arrêté royal n○ 34 du 20 juillet 1967, d'une part, à la nouvelle répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions et d'autre part, aux dispositions du droit international et à la réglementation fédérale inscrites respectivement dans le règlement 68/1612/CEE du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

2.3. Par ailleurs, les projets d'arrêtés soumis pour avis résultent d'une évaluation des conditions d'octroi existantes des autorisations d'occupation et des permis de travail, qui a permis d'actualiser un nombre de ces conditions.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le système d'autorisations d'occupation et de permis de travail instauré par le projet L. 23.990/1 déroge, sur une série de points essentiels, du régime prévu en la matière par l'arrêté royal n○ 34 du 20 juillet 1967. Ainsi, la répartition des différentes catégories de permis de travail prévue à l'article 2 de ce projet fait obstacle à

l'application des dispositions de l'article 5, 2° et 3°, de l'arrêté royal précité (1).

Par ailleurs, ce même projet instaure le système de l'autorisation d'occupation provisoire, qui, en tant que tel, n'est toutefois pas autorisé par l'arrêté royal n° 34.

En outre, il semble devoir être inféré de certaines dispositions du projet concerné que - par dérogation à l'article 7 de l'arrêté royal n° 34 - l'occupation d'un travailleur n'est pas nécessairement subordonnée à la délivrance d'un permis de travail (voir par ex. l'article 33). Dans le même ordre d'idées, il est à noter que l'arrêté royal n° 34 ne prévoit pas la délivrance "automatique" du permis de travail, contrairement, par exemple, à l'article 3 du projet L. 23.990/1.

---

(1) Aux termes de l'article 5, 2° et 3°, de l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967, aucune autorisation d'occupation n'est requise lorsque le travailleur est titulaire :
"1° ...
2° soit d'un permis de travail valable pour tous les employeurs de la branche d'activité à laquelle appartient l'employeur intéressé;
3° soit d'un permis de travail valable pour des métiers et professions dans lesquels les services du travailleur ne sont pas habituellement utilisés par un employeur unique;
4° ...".

2. Les dérogations, énumérées sous 1, à l'arrêté royal n○ 34 qui, soulignons-le, est invoqué comme fondement légal aux projets d'arrêtés soumis pour avis, concernent des parties de la réglementation en matière d'occupation de travailleurs de nationalité étrangère, qui sont à ce point essentielles qu'il faut au moins qu'elles aussi trouvent un fondement légal adéquat dans l'arrêté royal n○ 34. Tant qu'il n'en est pas ainsi, le régime élaboré dans le projet L. 23.990/1 ne peut être réputé s'inscrire adéquatement dans le régime d'autorisations d'occupation et de permis de travail conçu par l'arrêté royal n○ 34, et le Conseil d'Etat, section de législation, se voit contraint de ne pas poursuivre l'examen du projet concerné. Etant donné, en outre, que les règles inscrites dans le projet L. 23.991/1 tendent à exécuter certaines dispositions du projet L. 23.990/1, le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut davantage approfondir l'examen du projet L. 23.991/1.

3. Ainsi qu'il appert de l'observation qui précède, l'établissement des règles prévues par les projets d'arrêtés soumis pour avis doit être précédé d'une adaptation de l'arrêté royal n○ 34 du 20 juillet 1967. Cette adaptation doit en premier lieu tendre à trouver un fondement légal adéquat aux règles inscrites dans les projets précités, mais l'occasion peut être mise à profit pour modifier certains autres points de l'arrêté royal n○ 34.

3.1. L'arrêté royal n○ 34 doit être adapté à la modification apportée par la réforme de l'Etat à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Communautés et les Régions, ainsi qu'à l'Accord sur l'Espace économique

européen et au règlement 68/1612/CEE du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. En ce qui concerne l'adaptation aux règles de droit européen susmentionnées, il y a lieu de veiller à ce que le champ d'application de l'arrêté royal n° 34 soit actualisé à la lumière de ces dispositions.

3.2. Le projet L. 23.990/1 soumis pour avis comporte un nombre de dispositions spécifiques qui portent notamment sur des candidats réfugiés politiques. Il semble qu'il soit nécessaire d'insérer de telles dispositions spécifiques relatives à certaines catégories de personnes dans la réglementation existante en matière d'occupation de travailleurs de nationalité étrangère. Il est recommandé d'exprimer également cette tendance à l'extension de la réglementation considérée dans l'arrêté royal n° 34.

3.3. Il ressort des projets soumis pour avis que la séparation opérée par l'arrêté royal n° 34 entre, d'une part, certaines compétences du Roi et, d'autre part, certaines compétences du Ministre qui a l'Emploi dans ses attributions, est trop rigide et rend malaisé l'établissement d'une réglementation cohérente (voir par exemple les articles 5 et 23 du projet L. 23.990/1). L'occasion peut être saisie pour adapter, à la lumière de cette constatation, la répartition des compétences entre le Roi et le Ministre compétent.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,
Madame : président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME, staatsraden,
Messieurs : D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS. S. VANDERHAEGEN.