

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 24 juli 1996 door de Minister van Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "houdende instemming met het derde Protocol bij het algemeen Akkoord inzake handel in diensten met betrekking tot het verkeer van natuurlijke personen, opgemaakt te Genève op 30 juni 1996", heeft op 24 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures, le 24 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "portant assentiment au troisième Protocole annexé à l'Accord Général sur le commerce des services concernant le mouvement des personnes physiques, fait à Genève le 30 juin 1996", a donné le 24 octobre 1996 l'avis suivant :

1. Met het voor advies voorgelegd voorontwerp van ordonnantie wordt de instemming beoogd met het derde Protocol bij het Algemeen Akkoord inzake de handel in diensten, ondertekend te Genève op 6 oktober 1995. Dat protocol gaat uit van een liberalisering van het verkeer van de natuurlijke personen die werkzaam zijn in de handel in diensten en bevat een aantal lijsten met specifieke verbintenissen van de Europese Unie en haar lidstaten ten aanzien van de Wereldhandelsorganisatie, om te komen tot een zo ruim mogelijke openstelling van de markten.

2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is voornemens het voorontwerp van ordonnantie bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in te dienen, ervan uitgaande dat het betrokken protocol een gemengd verdrag is dat, naast aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is, ook aangelegenheden betreft welke tot de bevoegdheidssfeer van de gewesten behoren.

In dat verband wordt in de memorie van toelichting gerefereerd aan artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat als een gewestaangelegenheid omschrijft "de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten". Op grond van die bepaling worden de gewesten bevoegd geacht om arbeidsvergunningen en -kaarten te verlenen aan buitenlandse arbeidskrachten. Volgens de gemachtigde ambtenaar hebben bepaalde onderdelen van het

.../...

derde Protocol (1) een weerslag op het uitoefenen van deze laatste bevoegdheid en zouden derhalve ook de gewesten met dat protocol moeten instemmen.

3. De parlementaire voorbereiding van het reeds aangehaalde artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, doet ervan blijken dat de bevoegdheid van de gewesten om toepassing te maken van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, dient te worden opgevat als een beperkte, louter uitvoerende bevoegdheid, daar het normatief kader federaal is gebleven (2).

Weliswaar heeft de federale overheid bij het tot stand brengen van dat normatief kader aan de gewesten een zekere beoordelingsruimte gelaten wat betreft het nemen van individuele beslissingen inzake arbeidsvergunningen en

(1) De gemachtigde ambtenaar wees in dat verband op de bepaling sub I, 4), iii), vierde streepje, van de bij het derde Protocol gevoegde lijst, met daarin de verbintenis van de lidstaten op het vlak van de maximumduur van de toelating en het tijdelijk verblijf van buitenlandse arbeidskrachten.

(2) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, blz. 35.

-kaarten (1), doch die beoordelingsruimte hangt zowel in haar bestaan, als in haar omvang volkomen af van de federale overheid welke, op het vlak van de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, als enige bevoegd moet worden geacht om autonoom het normatief kader terzake uit te tekenen.

Het betrokken normatief kader zal in voorkomend geval mede tot stand kunnen worden gebracht door middel van de goedkeuring van internationale akten, zoals het derde Protocol, welke goedkeuring derhalve uitsluitend zaak van de federale overheid is. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat weliswaar bepaalde aspecten van de in een internationale akte vervatte regeling raakvlakken vertonen met de bevoegdheid van de gewesten, als die bevoegdheid beperkt blijft tot de concrete toepassing van uitsluitend door de federale overheid vast te stellen normen.

4. Uit wat voorafgaat volgt, eensdeels, dat het protocol waarmee het voor advies voorgelegd voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen, niet als een gemengd verdrag kan worden beschouwd en, anderdeels, dat de

(1) Die beoordelingsruimte is op sommige punten vrij uitgebreid en sluit zelfs niet uit dat wordt afgeweken van de bestaande wetgeving (bijvoorbeeld door het toelaten van een voorlopige tewerkstelling in afwachting van de afgifte van de arbeidsvergunning of -kaart; voor andere illustraties, zie H. VERSCHUEREN, Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees gemeenschapsrecht, Brugge, Die Keure, 1990, 59-61).

goedkeuring van dat protocol enkel zaak is van de federale overheid. De ordonnantiegever is bijgevolg niet bevoegd zich met die goedkeuring in te laten.

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise à donner l'assentiment au troisième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services, fait à Genève le 6 octobre 1995. Ce protocole se fonde sur la libéralisation de la circulation des personnes physiques occupées dans le commerce des services et contient un nombre de listes d'engagements spécifiques de l'Union européenne et de ses Etats membres envers l'Organisation mondiale du commerce, afin d'en arriver à l'ouverture la plus large possible des marchés.

2. Le Gouvernement de Bruxelles-Capitale a l'intention de présenter l'avant-projet d'ordonnance au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, estimant que le protocole concerné est un traité mixte et qu'il concerne également, outre des matières qui sont de la compétence de l'autorité fédérale, des matières relevant de la sphère de compétences des régions.

A cet égard, l'exposé des motifs se réfère à l'article 6, § 1er, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui définit comme étant une matière régionalisée "l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers". Sur la base de cette disposition, les régions sont réputées compétentes pour accorder des permis et cartes de travail à des travailleurs étrangers. Selon le fonctionnaire délégué, certaines

.../...

sections du troisième Protocole (1) ont une incidence sur l'exercice de cette dernière compétence et les régions devraient, dès lors, donner elles aussi leur assentiment à ce protocole.

3. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, IX, 3°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980, que la compétence des régions pour faire application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers doit être interprétée comme une compétence limitée, de pure exécution, le cadre normatif étant resté fédéral (2).

Il est vrai qu'en élaborant ce cadre normatif, l'autorité fédérale a laissé aux régions une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne la prise de décisions individuelles en matière de permis et cartes de travail (3), mais cette marge d'appréciation dépend complètement, tant pour son existence que pour son étendue, de l'autorité

(1) A cet égard, le fonctionnaire délégué a attiré l'attention sur le point I, 4), iii), quatrième tiret, de la liste annexée au troisième Protocole, contenant l'engagement des Etats membres en matière de durée maximale de l'admission et de la résidence temporaire de travailleurs étrangers.

(2) Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434/1, p. 35.

(3) Sur certains points, cette marge d'appréciation est assez étendue et n'exclut même pas qu'il soit dérogé à la législation existante (par exemple en autorisant la mise au travail provisoire en attendant la délivrance du permis ou de la carte de travail; pour d'autres illustrations, voir H. VERSCHUEREN, Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees gemeenschapsrecht, Bruges, La Charte, 1990, 59-61).

fédérale qui, dans le domaine de l'occupation des travailleurs étrangers, doit être réputée seule compétente pour définir de manière autonome le cadre normatif en la matière.

Le cas échéant, le cadre normatif concerné pourra être réalisé notamment par la voie de l'approbation d'actes internationaux, tels que le troisième Protocole, approbation qui ressortit dès lors exclusivement à l'autorité fédérale. Cette constatation n'est pas remise en cause par le fait que des aspects déterminés de la réglementation contenue dans un acte international touchent, certes, à la compétence des régions, dès lors que cette compétence reste limitée à l'application concrète de normes à fixer exclusivement par l'autorité fédérale.

4. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que le protocole auquel l'avant-projet soumis pour avis vise à donner assentiment ne peut être considéré comme un traité mixte et, d'autre part, que l'approbation de ce protocole relève de la seule compétence de l'autorité fédérale. Le législateur régional n'est donc pas compétent pour intervenir dans cette approbation.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. ALEN,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.