

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.185/1
VAN 20 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 11 augustus 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 september 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de voorwaarden inzake de indiening en de uitreiking van voorlopige arbeidsvergunningen die worden toegekend in het kader van de aanvraag tot verkrijging van een “Europese blauwe kaart” door de buitenlandse werknemer’, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van het ontwerp, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van de procedure die moet worden gevolgd voor het aanvragen en het toekennen van de voorlopige arbeidsvergunning in het kader van de regeling van de Europese blauwe kaart, zoals die in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zal worden ingevoegd bij een wet die in ontwerpvorm het voorwerp heeft uitgemaakt van advies 50.205/2/V van 12 september 2011 van de Raad van State, afdeling Wetgeving¹.

¹ Advies 50.205/2/V van 12 september 2011 over een voorontwerp 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”.

De ontworpen regeling moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 15/1 tot 15/4 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, welke bepalingen in dat koninklijk besluit zullen worden ingevoegd bij het koninklijk besluit dat in ontwerpvorm het voorwerp uitmaakt van advies 50.184/1 dat heden wordt uitgebracht².

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder 2.2 wordt vermeld, kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 8, § 2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Die bepaling luidt:

“De Koning stelt de nadere regelen vast voor de indiening van de aanvragen om de arbeidsvergunningen en de arbeidskaarten en voor de verlenging of de vernieuwing ervan.

Hij stelt eveneens de nadere regelen vast tot toekenning, weigering en intrekking van de arbeidsvergunningen en van de arbeidskaarten”.

2.2. In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat er een protocol wordt gesloten “dat doelt op de samenwerking tussen de bevoegde overheden, de Dienst Vreemdelingenzaken en de inspectiediensten die belast zijn met het toezicht op de wetgeving betreffende de reglementering en de arbeidsbetrekkingen”.

Geen van de wetsbepalingen, vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, biedt rechtsgrond voor het aangehaalde artikel 7. Daarenboven kan de Koning niet bevoegd worden geacht om de gewestelijke overheden³ te verplichten om het in artikel 7 van het ontwerp bedoelde protocol te sluiten. Dergelijke verplichting is immers niet in overeenstemming met de aan de betrokken overheden toekomende autonomie. Om die redenen dient artikel 7 uit het ontwerp te worden weggelaten.

² Advies 50.184/1 van 20 september 2011 over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, strekkende tot de toekenning van een voorlopige arbeidsvergunning in het kader van het verkrijgen van een Europese blauwe kaart”.

³ Luidens artikel 2, 3°, van de wet van 30 april 1999 en artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 dient onder “de bevoegde overheid” te worden verstaan “de overheid bevoegd krachtens artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen over de rechtsgrond van de ontworpen regeling is opgemerkt, redigere men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp als volgt:

“Gelet op de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, artikel 8, § 2;”⁴.

2. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999. Deze bepaling strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en wordt er evenmin door gewijzigd. Een verwijzing ernaar in de aanhef van het ontwerp is daarenboven niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling⁵. Het tweede lid kan derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

3. Aan het einde van de Nederlandse tekst van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het begrotingsakkoord dient uiteraard te worden geschreven “, gegeven op 15 juli 2011;”.

4. Men passe de redactie van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State aan als volgt:

“Gelet op advies 50.185/1 van de Raad van State, gegeven op 20 september 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

⁴ De vermelding van de artikelen 4, § 4, en 6, 2°, van de wet van 30 april 1999 is in het tekstvoorstel weggelaten omdat die bepalingen geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Het betreft immers bepalingen die niet op het vaststellen van de procedure van aanvraag of toekenning van de voorlopige arbeidsvergunning betrekking hebben of die geen machtiging van de Koning inhouden.

⁵ In diverse artikelen van het ontwerp wordt reeds melding gemaakt van artikel 15/1 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999. Indien aan het tweede lid van de aanhef de bedoeling ten grondslag zou liggen om op de samenhang te wijzen met de regeling die met betrekking tot de voorlopige arbeidsvergunningen in het kader van het verkrijgen van de Europese blauwe kaart zal worden ingevoegd in het koninklijk besluit van 9 juni 1999 door het ontwerp 50.184/1, zou trouwens logischerwijze best worden verwezen naar alle bepalingen van de in dat koninklijk besluit in te voegen afdeling 1bis (ontworpen artikelen 15/1 tot 15/4).

Artikel 1

De zinsnede “ingevoegd door het koninklijk besluit van ...”, in artikel 1 van het ontwerp, heeft tot gevolg dat toekomstige wijzigingen die mogelijk zullen worden aangebracht in artikel 15/1 van het koninklijk besluit 9 juni 1999 voor de toepassing van artikel 1 buiten beschouwing dienen te worden gelaten. Indien dit niet de bedoeling is, wordt de voornoemde zinsnede best geschrapt.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 5 en 6 van het ontwerp.

Artikel 8

Indien het de bedoeling is om de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling af te stemmen op die van de regeling welke, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaakte van advies 50.248/2/V dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 8 september 2011 uitbracht⁶, dient er uiteraard op te worden toegezien dat het correcte opschrift van het betrokken koninklijk besluit wordt vermeld. Daarenboven moet worden verwezen naar de datum van “inwerkingtreding” en niet naar die van de “bekendmaking” van het laatstgenoemde koninklijk besluit.

Bijlage

Het opschrift van het in bijlage bij het ontwerp gevoegde aanvraagformulier moet worden voorafgegaan door het woord “Bijlage”. Aan het einde van de bijlage dient de formule “Gezien om gevoegd te worden bij ons besluit van ...” te worden toegevoegd, waarna dezelfde ondertekeningen moeten volgen als die welke volgen na het dispositief⁷.

⁶ Ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van de koninklijke besluiten van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van 17 mei 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van 7 mei 2008 tot vaststelling van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

⁷ *Handleiding Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 172, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.185/1
DU 20 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 11 août 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 26 septembre 2011, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux modalités d'introduction des demandes et de délivrances des autorisations d'occupation provisoire octroyées dans le cadre de la demande d'obtention par le travailleur étranger d'une "carte bleue européenne"', a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur du projet, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la procédure à suivre pour la demande et l'octroi de l'autorisation d'occupation provisoire dans le cadre du régime de la carte bleue européenne, tel qu'il sera inséré dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers par une loi dont le projet a fait l'objet de l'avis 50.205/2/V donné par le Conseil d'État, section de législation, le 12 septembre 2011 ¹.

Les dispositions en projet doivent être lues en combinaison avec les articles 15/1 à 15/4 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à

¹ Avis 50.205/2/V du 12 septembre 2011 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

l'occupation des travailleurs étrangers, qui seront insérés dans cet arrêté royal par l'arrêté royal dont le projet fait l'objet de l'avis 50.184/1 donné ce jour ².

2.1. Sous réserve des observations formulées au 2.2, on peut considérer que les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 8, § 2, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, aux termes duquel :

« Le Roi fixe les modalités d'introduction des demandes d'autorisation d'occupation et de permis de travail, de prorogation ou de renouvellement de ceux-ci.

Il fixe également les modalités d'octroi, de refus et de retrait des autorisations d'occupation et des permis de travail ».

2.2. L'article 7 du projet dispose qu'un protocole « visant une coopération entre les Autorités compétentes, l'Office des étrangers et les services d'inspection ayant en charge la surveillance du respect de la législation relative à la réglementation et les relations du travail » est conclu.

Aucune des dispositions législatives mentionnées au premier alinéa du préambule du projet ne procure de fondement juridique à l'article 7 précité. En outre, on ne peut pas considérer que le Roi serait habilité à obliger les autorités régionales ³ à conclure le protocole visé à l'article 7 du projet. En effet, pareille obligation n'est pas conforme à l'autonomie révolue aux autorités concernées. Pour ces motifs, on supprimera l'article 7 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations formulées à l'égard du fondement juridique des dispositions en projet, on rédigera le premier alinéa du préambule du projet comme suit :

² Avis 50.184/1 du 20 septembre 2011 sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers visant l'autorisation provisoire d'occupation octroyée dans le cadre de l'obtention de la carte bleue européenne ».

³ Selon l'article 2, 3°, de la loi du 30 avril 1999 et l'article 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 9 juin 1999, on entend par « l'autorité compétente » « l'autorité compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

« Vu la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, l'article 8, § 2; »⁴.

2. Le deuxième alinéa du préambule du projet fait référence à l'article 15/1 de l'arrêté royal du 9 juin 1999. Cet article ne procure pas de fondement juridique aux mesures en projet, pas plus que celles-ci ne le modifient. En outre, la référence qui y est faite dans le préambule du projet n'est pas nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet⁵. Dès lors, on supprimera le deuxième alinéa du préambule.

3. À la fin du texte néerlandais de l'alinéa du préambule qui fait référence à l'accord budgétaire, on écrira évidemment « , gegeven op 15 juli 2011; ».

4. On adaptera la formulation de l'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'État comme suit :

« Vu l'avis 50.185/1 du Conseil d'État, donné le 20 septembre 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

Article 1^{er}

Le segment de phrase « inséré par l'arrêté royal du ..., », à l'article 1^{er} du projet, implique que les modifications futures qui seront éventuellement apportées à l'article 15/1 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 ne seront pas prises en compte pour l'application de l'article 1^{er}. Si telle n'est pas l'intention, il serait préférable de supprimer le segment de phrase précité.

⁴ La mention des articles 4, § 4, et 6, 2^o, de la loi du 30 avril 1999 a été omise dans la proposition de texte parce que ces dispositions ne procurent pas de fondement juridique aux mesures en projet. Il s'agit en effet de dispositions qui ne concernent pas la fixation de la procédure de demande ou d'octroi de l'autorisation d'occupation provisoire ou qui ne comportent pas de délégation au Roi.

⁵ Divers articles du projet mentionnent déjà l'article 15/1 de l'arrêté royal du 9 juin 1999. Si l'intention qui fonde le deuxième alinéa du préambule est de souligner la connexité avec les dispositions qui, en ce qui concerne les autorisations provisoires d'occupation octroyées dans le cadre de la demande d'obtention de la carte bleue européenne, seront insérées dans l'arrêté royal du 9 juin 1999 par le projet 50.184/1, il serait d'ailleurs préférable, en toute logique, de faire référence à l'ensemble des dispositions de la section 1bis (articles 15/1 à 15/4 en projet) qui sera insérée dans cet arrêté royal.

La même observation peut être formulée à l'égard des articles 5 et 6 du projet.

Article 8

Si l'intention est d'aligner la date d'entrée en vigueur du texte en projet sur celle des dispositions dont le projet a fait l'objet de l'avis 50.248/2/V donné par le Conseil d'État, section de législation, le 8 septembre 2011⁶, on veillera bien évidemment à ce que l'intitulé de l'arrêté royal concerné soit mentionné correctement. En outre, on fera référence à la date d'« entrée en vigueur » et non à celle de la « publication » de ce dernier arrêté royal.

Annexe

L'intitulé du formulaire de demande annexé au projet doit être précédé du mot « Annexe ». À la fin de l'annexe, on ajoutera la formule « Vu pour être annexé à notre arrêté du ... », suivie des mêmes signatures que celles qui suivent le dispositif⁷.

⁶ Projet d'arrêté royal « modifiant les arrêtés royaux du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 17 mai 2007 fixant les modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur M. VAN DAMME.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME