



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.472/4
du 20 juin 2016

sur

« un projet d'arrêté royal de
présentation d'un projet de loi
modifiant la loi du
15 décembre 1980 sur l'accès
au territoire, le séjour,
l'établissement et
l'éloignement des étrangers »

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.472/4
van 20 juni 2016

over

“een ontwerp van koninklijk
besluit tot voorstelling van een
wetsontwerp tot wijziging van
de wet van 15 december 1980
betreffende de toegang tot het
grondgebied, het verblijf, de
vestiging en de verwijdering
van vreemdelingen”

Le 25 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur « un projet d'arrêté royal de présentation d'un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2016.

*

Op 25 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over “een ontwerp van koninklijk besluit tot voorstelling van een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1. L'avant-projet de loi à l'examen se donne pour objet principal de transposer la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre' (ci-après « la directive 2011/98/UE »).

Comme le mentionne l'exposé des motifs, l'avant-projet entend également parfaire la transposition de trois directives plus anciennes afin d'insérer dans les dispositions de droit interne qui les ont déjà transposées les quelques modifications que requièrent la coordination de ces dispositions existantes avec celles qui transposent la directive 2011/98/UE et qui font l'objet du texte à l'examen.

2. Ce n'est pas la première fois que la section de législation est saisie d'une demande d'avis sur un texte d'une des entités du Royaume visant à transposer dans l'ordre interne la directive 2011/98/UE.

Dans l'avis 58.816/4 donné le 10 février 2016 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone, devenu le décret du 25 avril 2016 portant des mesures en matière d'emploi, la section de législation a été amenée à formuler les observations suivantes quant au processus à suivre pour procéder à la transposition de la directive concernée :

« Comme il ressort notamment du tableau de transposition, les articles 40 à 53 de l'avant-projet visent principalement à transposer partiellement trois directives européennes¹⁻².

La directive 2011/98/UE a notamment pour objectif d'instaurer une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un titre combiné autorisant à la fois le séjour et le travail (considérant 3 de la

¹ Note de bas de page 6 de l'avis 58.816/4 : Il s'agit de :

- la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre' ;
- la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleurs saisonniers' ;
- la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 'établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe'.

² Note de bas de page 7 de l'avis 58.816/4 : Comme le relève le commentaire de l'article 40 :

« La directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a déjà été transposée par une loi du 11 février 2013. Le seul renvoi n'est fait ici que par souci de complétude ».

directive), appelé 'permis unique', c'est-à-dire un titre de séjour délivré par les autorités d'un État membre, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de résider légalement sur le territoire de cet État membre pour y travailler (article 2, c), de la directive).

L'article 51 de l'avant-projet habilite le Gouvernement, 'sans préjudice des compétences de l'autorité fédérale', à déterminer les catégories ainsi que les conditions d'octroi, de validité, de prorogation, de renouvellement, de refus et de retrait des permis uniques, à fixer les modalités pour la procédure unique en vue de la délivrance d'un permis unique ainsi que pour la prorogation ou le renouvellement de celui-ci et à déterminer les modalités pour l'octroi, le refus ou le retrait du permis unique (article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2.1, en projet).

Dans son avis 53.932/AG, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a relevé à ce sujet ³ :

'[...]

2. Aux littéras d) et e), l'article 6, § 1^{er}, IX, 3° et 4°, proposés de la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux régions :

'3° l'occupation des travailleurs étrangers, à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses des cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées.

La constatation des infractions peut aussi être effectuée par les fonctionnaires habilités à cette fin par l'autorité fédérale.

4° l'application des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées. La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale. La constatation des infractions peut également être faite par des agents dûment habilités à cette fin par les régions.'

Actuellement, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3°, de la loi spéciale 8 août 1980, les régions sont compétentes dans les matières suivantes :

'3° l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers.

La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale.

La constatation des infractions peut également être faite par des agents dûment habilités à cette fin par les régions.'

Les dispositions proposées font l'objet notamment du commentaire suivant :

'Les régions deviennent compétentes pour l'occupation des travailleurs étrangers à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées.

La proposition prévoit la régionalisation des permis de travail A et B, ainsi que de la carte professionnelle pour travailleurs indépendants y compris les dispenses y afférentes. Ceci implique que les régions sont compétentes pour leur réglementation, leur application, leur contrôle et leur maintien. [...].'

³ Note de bas de page 8 de l'avis 58.816/4 : Avis 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 35-36 et 38-39).

L'autorité fédérale demeure compétente, en vertu de sa compétence résiduelle, pour les matières relatives au statut administratif des étrangers (séjour, établissement, éloignement, etc.).

L'attention du législateur spécial est attirée sur le fait qu'en vertu de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui réside légalement dans un État membre', les États membres de l'Union européenne seront tenus, à dater du 25 décembre 2013⁴, soit avant la date d'entrée en vigueur de la loi spéciale proposée, d'établir notamment 'une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider sur le territoire de l'État membre afin d'y travailler, de manière à simplifier les procédures d'admission de ces personnes et à faciliter le contrôle de leur statut'⁵.

Il serait utile qu'à l'occasion de la discussion parlementaire relative à la proposition de loi spéciale à l'examen, il soit exposé comment, s'agissant de cette procédure unique, la directive pourra concrètement être mise en œuvre dans le contexte de l'octroi aux régions de la compétence en matière d'occupation des travailleurs étrangers (sous réserve du maintien de certaines compétences fédérales, telles qu'exposées à l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o et 4^o, proposés de la loi spéciale du 8 août 1980) et du maintien de la compétence fédérale en ce qui concerne le statut administratif des mêmes personnes.

Si un accord de coopération doit être conclu entre les régions et l'autorité fédérale sur ces questions, il pourra être fait application de l'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel '[l']autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération : [...] c) pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et l'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers' ; il résulte en effet des explications des délégués de la Présidente du Sénat que cette disposition sera maintenue⁶.

[...]

6. [...]

Les articles 6, § 3bis, 1^o, et 92bis, § 3, c), actuels de la loi spéciale du 8 août 1980 prescrivent déjà respectivement une concertation entre les gouvernements concernés et l'autorité fédérale et un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions concernant certaines matières relatives à la politique de l'emploi. L'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers.

La question se pose de savoir si les dispositions de la présente proposition de loi qui remplacent et insèrent l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 requièrent d'adapter ou de compléter éventuellement l'article 92bis, § 3, c).

⁴ Note de bas de page 9 de l'avis 58.816/4 : Note de bas de page 75 de l'avis cité : Article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive précitée.

⁵ Note de bas de page 10 de l'avis 58.816/4 : Note de bas de page 76 de l'avis cité : Article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, a), de la directive précitée.

⁶ Note de bas de page 11 de l'avis 58.816/4 : Note de bas de page 77 de l'avis cité : Voir l'observation n° 6, ci-après.

Consultés à ce propos, les délégués de la Présidente du Sénat ont répondu en ces termes :

'Het bestaande artikel 92bis, § 3, c), van de BWHI blijft zijn relevantie behouden:

De gewesten worden door het voorstel bevoegd voor de arbeidsvergunningen, terwijl de federale overheid bevoegd blijft voor de verblijfsvergunningen, zodat coördinatie aangewezen blijft.

Wat de coördinatie omtrent de 'normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten' betreft, is het weliswaar zo dat deze bepaling deels zonder voorwerp wordt aangezien de normeringsbevoegdheid overgaat van de federale overheid naar de gewesten ingevolge het voorgestelde artikel 6, § 1, IX, 3° BWHI. De bepaling blijft evenwel zijn relevantie behouden voor de arbeidskaart afgeleverd in functie van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen en de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen, waar de federale overheid bevoegd blijft voor de normering en de gewesten bevoegd blijven voor de toepassing ervan (artikel 6, § 1, IX, 4°, BWHI).'

[...]'.

Dans leur réponse, les auteurs de la proposition de loi spéciale ont observé ce qui suit ⁷ :

'Les auteurs de la proposition soulignent qu'il va de soi que, dans l'exercice de leurs compétences, l'autorité fédérale et les Régions sont chacune tenues de respecter leurs obligations supranationales.

Dans la mesure où la directive 2011/98/UE contraint l'autorité fédérale et les Régions d'établir une procédure de demande unique, l'autorité fédérale et les Régions devront coopérer afin de mettre en œuvre la directive 2011/98/UE, sous peine de transgresser la directive 2011/98/UE.

Il est loisible aux entités concernées de déterminer la manière dont elles la mettront en œuvre. Les auteurs de la présente proposition confirment par ailleurs que l'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale de réformes institutionnelles est maintenu'.

En ce qui concerne le permis unique et la procédure de demande unique ⁸, il ne se conçoit pas que la Communauté germanophone transpose seule la directive 2011/98/UE et les deux autres directives ⁹.

En effet, compte tenu de la répartition des compétences en la matière, un accord de coopération est le seul instrument qui offrira une garantie suffisante pour adopter une réglementation coordonnée visant à transposer les trois directives européennes précitées.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, les articles 40 à 53 n'ont pas été examinés davantage ».

⁷ Note de bas de page 12 de l'avis 58.816/4 : Rapport de la Commission des Affaires institutionnelles (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 256).

⁸ Note de bas de page 13 de l'avis 58.816/4 : Pour rappel, la directive 2011/98/UE n'a pas seulement pour objet d'instaurer une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un titre combiné autorisant à la fois le séjour et le travail mais elle entend également établir un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre sur le fondement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre.

⁹ Note de bas de page 14 de l'avis cité 58.816/4 : Comme le relève le commentaire de l'article 41, les trois directives renvoient toutes au « permis unique » et à la « procédure de demande unique ».

3. En l'espèce, l'avant-projet de loi examiné se calque sur la directive à transposer puisqu'il prévoit diverses procédures aux termes desquelles le Ministre fédéral qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ou son délégué, statue sur des demandes entrant dans le champ d'application de la directive 2011/98/UE en vue de délivrer aux demandeurs un « permis unique » qui est défini par l'avant-projet (article 61/32, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, en projet à l'article 19 de l'avant-projet) comme

« un titre de séjour, comportant une mention relative à l'accès au marché de l'emploi, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de séjourner légalement sur le territoire du Royaume pour y travailler pour une période de plus de 90 jours ».

Comme cela découle *mutatis mutandis* de l'avis 58.816/4, l'autorité fédérale n'est pas compétente pour organiser des procédures aboutissant à la délivrance par un ministre fédéral ou son délégué d'un acte administratif unique autorisant son bénéficiaire à « séjourner légalement sur le territoire du Royaume » (matière de compétence fédérale) et à « y travailler » pour une durée déterminée (matière de compétence régionale).

Compte tenu de la répartition des compétences dans les matières appréhendées par la directive 2011/98/UE, sa transposition en droit belge ne peut résulter que d'un accord de coopération à conclure entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Communauté germanophone, cette dernière exerçant sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences dévolues aux régions par l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

La conclusion d'un accord de coopération est d'autant plus requise que l'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' oblige l'autorité fédérale et les Régions à conclure un tel accord « pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers ».

Or, si la directive 2011/98/UE prévoit que les permis de travail et de séjour font l'objet d'une demande unique et d'un permis unique, la procédure de délivrance de ce permis unique en droit interne et sa délivrance requièrent nécessairement que les politiques respectives des entités compétentes pour le permis de travail et de l'entité compétente pour le séjour soient coordonnées par le biais d'un instrument juridique commun et intégré, qui ne pourra être qu'un accord de coopération auquel chacun des législateurs compétents portera assentiment.

L'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État ne sera donc pas examiné plus avant puisqu'il ne saurait juridiquement aboutir dans sa forme actuelle.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt in essentie tot omzetting van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven’ (hierna “richtlijn 2011/98/EU”).

Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, strekt het voorontwerp er eveneens toe de omzetting van drie vroegere richtlijnen te vervolledigen, teneinde in de bepalingen van het intern recht waarbij die richtlijnen reeds zijn omgezet, enkele wijzigingen op te nemen die nodig zijn om die bestaande bepalingen en de bepalingen van de voorliggende tekst waarbij richtlijn 2011/98/EU wordt omgezet, op elkaar af te stemmen.

2. Het is niet voor het eerst dat de afdeling Wetgeving advies moet uitbrengen over een tekst van een van de entiteiten van het Rijk die strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 2011/98/EU.

In advies 58.816/4, op 10 februari 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap, dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van 25 april 2016 ‘houdende maatregelen inzake werkgelegenheid’, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerkingen geformuleerd wat betreft de procedure die gevolgd diende te worden voor de omzetting van de betreffende richtlijn:

“Comme il ressort notamment du tableau de transposition, les articles 40 à 53 de l’avant-projet visent principalement à transposer partiellement trois directives européennes ¹⁻².

¹ Voetnoot 6 van advies 58.816/4: Il s’agit de :

– la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ‘établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d’un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d’un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui réside légalement dans un État membre’ ;
 – la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 ‘établissant les conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi en tant que travailleurs saisonniers’ ;
 – la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 ‘établissant les conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d’un transfert temporaire intragroupe’.

² Voetnoot 7 van advies 58.816/4: Comme le relève le commentaire de l’article 40 :

« La directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l’encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a déjà été transposée par une loi du 11 février 2013. Le seul renvoi n’est fait ici que par souci de complétude ».

La directive 2011/98/UE a notamment pour objectif d'instaurer une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un titre combiné autorisant à la fois le séjour et le travail (considérant 3 de la directive), appelé 'permis unique', c'est-à-dire un titre de séjour délivré par les autorités d'un État membre, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de résider légalement sur le territoire de cet État membre pour y travailler (article 2, c), de la directive).

L'article 51 de l'avant-projet habilite le Gouvernement, 'sans préjudice des compétences de l'autorité fédérale', à déterminer les catégories ainsi que les conditions d'octroi, de validité, de prorogation, de renouvellement, de refus et de retrait des permis uniques, à fixer les modalités pour la procédure unique en vue de la délivrance d'un permis unique ainsi que pour la prorogation ou le renouvellement de celui-ci et à déterminer les modalités pour l'octroi, le refus ou le retrait du permis unique (article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2.1, en projet).

Dans son avis 53.932/AG, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a relevé à ce sujet ³ :

'[...]

2. Aux littéras d) et e), l'article 6, § 1^{er}, IX, 3° et 4°, proposés de la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux régions :

'3° l'occupation des travailleurs étrangers, à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses des cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées.

La constatation des infractions peut aussi être effectuée par les fonctionnaires habilités à cette fin par l'autorité fédérale.

4° l'application des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées. La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale. La constatation des infractions peut également être faite par des agents dûment habilités à cette fin par les régions.'

Actuellement, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3°, de la loi spéciale 8 août 1980, les régions sont compétentes dans les matières suivantes :

'3° l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers.

La surveillance du respect de ces normes relève de l'autorité fédérale.

La constatation des infractions peut également être faite par des agents dûment habilités à cette fin par les régions.'

Les dispositions proposées font l'objet notamment du commentaire suivant :

'Les régions deviennent compétentes pour l'occupation des travailleurs étrangers à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées.

³ Voetnoot 8 van advies 58.816/4: Avis 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 35-36 et 38-39).

La proposition prévoit la régionalisation des permis de travail A et B, ainsi que de la carte professionnelle pour travailleurs indépendants y compris les dispenses y afférentes. Ceci implique que les régions sont compétentes pour leur réglementation, leur application, leur contrôle et leur maintien. [...].

L'autorité fédérale demeure compétente, en vertu de sa compétence résiduelle, pour les matières relatives au statut administratif des étrangers (séjour, établissement, éloignement, etc.).

L'attention du législateur spécial est attirée sur le fait qu'en vertu de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui réside légalement dans un État membre', les États membres de l'Union européenne seront tenus, à dater du 25 décembre 2013 ⁴, soit avant la date d'entrée en vigueur de la loi spéciale proposée, d'établir notamment 'une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider sur le territoire de l'État membre afin d'y travailler, de manière à simplifier les procédures d'admission de ces personnes et à faciliter le contrôle de leur statut' ⁵.

Il serait utile qu'à l'occasion de la discussion parlementaire relative à la proposition de loi spéciale à l'examen, il soit exposé comment, s'agissant de cette procédure unique, la directive pourra concrètement être mise en œuvre dans le contexte de l'octroi aux régions de la compétence en matière d'occupation des travailleurs étrangers (sous réserve du maintien de certaines compétences fédérales, telles qu'exposées à l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o et 4^o, proposés de la loi spéciale du 8 août 1980) et du maintien de la compétence fédérale en ce qui concerne le statut administratif des mêmes personnes.

Si un accord de coopération doit être conclu entre les régions et l'autorité fédérale sur ces questions, il pourra être fait application de l'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel '[l']autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération : [...] c) pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et l'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers'; il résulte en effet des explications des délégués de la Présidente du Sénat que cette disposition sera maintenue ⁶.

[...]

6. [...]

Les articles 6, § 3bis, 1^o, et 92bis, § 3, c), actuels de la loi spéciale du 8 août 1980 prescrivent déjà respectivement une concertation entre les gouvernements concernés et l'autorité fédérale et un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions concernant certaines matières relatives à la politique de l'emploi. L'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers.

⁴ Voetnoot 9 van advies 58.816/4: Note de bas de page 75 de l'avis cité : Article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive précitée.

⁵ Voetnoot 10 van advies 58.816/4: Note de bas de page 76 de l'avis cité : Article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, a), de la directive précitée.

⁶ Voetnoot 11 van advies 58.816/4: Note de bas de page 77 de l'avis cité : Voir l'observation n° 6, ci-après.

La question se pose de savoir si les dispositions de la présente proposition de loi qui remplacent et insèrent l'article 6, § 1^{er}, IX, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 requièrent d'adapter ou de compléter éventuellement l'article 92bis, § 3, c).

Consultés à ce propos, les délégués de la Présidente du Sénat ont répondu en ces termes :

'Het bestaande artikel 92bis, § 3, c), van de BWHI blijft zijn relevantie behouden:

De gewesten worden door het voorstel bevoegd voor de arbeidsvergunningen, terwijl de federale overheid bevoegd blijft voor de verblijfsvergunningen, zodat coördinatie aangewezen blijft.

Wat de coördinatie omtrent de 'normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten' betreft, is het weliswaar zo dat deze bepaling deels zonder voorwerp wordt aangezien de normeringsbevoegdheid overgaat van de federale overheid naar de gewesten ingevolge het voorgestelde artikel 6, § 1, IX, 3° BWHI. De bepaling blijft evenwel zijn relevantie behouden voor de arbeidskaart afgeleverd in functie van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen en de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen, waar de federale overheid bevoegd blijft voor de normering en de gewesten bevoegd blijven voor de toepassing ervan (artikel 6, § 1, IX, 4°, BWHI).'

[...]'.

Dans leur réponse, les auteurs de la proposition de loi spéciale ont observé ce qui suit ⁷ :

'Les auteurs de la proposition soulignent qu'il va de soi que, dans l'exercice de leurs compétences, l'autorité fédérale et les Régions sont chacune tenues de respecter leurs obligations supranationales.

Dans la mesure où la directive 2011/98/UE contraint l'autorité fédérale et les Régions d'établir une procédure de demande unique, l'autorité fédérale et les Régions devront coopérer afin de mettre en œuvre la directive 2011/98/UE, sous peine de transgresser la directive 2011/98/UE.

Il est loisible aux entités concernées de déterminer la manière dont elles la mettront en œuvre. Les auteurs de la présente proposition confirment par ailleurs que l'article 92bis, § 3, c), de la loi spéciale de réformes institutionnelles est maintenu⁸.

En ce qui concerne le permis unique et la procédure de demande unique ⁸, il ne se conçoit pas que la Communauté germanophone transpose seule la directive 2011/98/UE et les deux autres directives ⁹.

En effet, compte tenu de la répartition des compétences en la matière, un accord de coopération est le seul instrument qui offrira une garantie suffisante pour adopter une réglementation coordonnée visant à transposer les trois directives européennes précitées.

⁷ Voetnoot 12 van advies 58.816/4: Rapport de la Commission des Affaires institutionnelles (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 256).

⁸ Voetnoot 13 van advies 58.816/4: Pour rappel, la directive 2011/98/UE n'a pas seulement pour objet d'instaurer une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance, dans le cadre d'un acte administratif unique, d'un titre combiné autorisant à la fois le séjour et le travail mais elle entend également établir un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre sur le fondement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre.

⁹ Voetnoot 14 van advies 58.816/4: Comme le relève le commentaire de l'article 41, les trois directives renvoient toutes au « permis unique » et à la « procédure de demande unique ».

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, les articles 40 à 53 n'ont pas été examinés davantage ».

3. *In casu* volgt het voorliggende voorontwerp van wet voort op de om te zetten richtlijn aangezien het in verschillende procedures voorziet na afloop waarvan de federale minister bevoegd voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, of diens gemachtigde, uitspraak doet over de aanvragen die onder de toepassing vallen van richtlijn 2011/98/EU, teneinde de aanvragers een “gecombineerde vergunning” af te geven die in het voorontwerp (ontworpen artikel 61/32, § 2, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, in artikel 19 van het voorontwerp) omschreven wordt als:

“een verblijfstitel met een vermelding over de toegang tot de arbeidsmarkt, die een onderdaan van een derde land in staat stelt legaal te verblijven op het grondgebied van het Rijk, om er voor een periode van meer dan 90 dagen te werken”.

Zoals *mutatis mutandis* voortvloeit uit advies 58.816/4 is de federale overheid niet bevoegd om procedures te organiseren met het oog op de afgifte door een federaal minister of diens gemachtigde van een enige administratieve handeling waarbij de begunstigde gemachtigd wordt om “legaal te verblijven op het grondgebied van het Rijk” (een federale bevoegdheid) en om er “te werken” gedurende een welbepaalde periode (gewestelijke bevoegdheid).

Gelet op de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de aangelegenheden waarvan sprake in richtlijn 2011/98/EU, kan deze richtlijn enkel in het Belgisch interne recht worden omgezet door middel van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, het Vlaams Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap. Deze laatste gemeenschap oefent op het grondgebied van het Duitse taalgebied de bevoegdheden uit die bij artikel 6, § 1, IX, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de gewesten zijn opgedragen.

Een dergelijk samenwerkingsakkoord is des te meer vereist daar artikel 92bis, § 3, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ de federale overheid en de gewesten verplicht om zulk een akkoord te sluiten “voor de coördinatie tussen het beleid inzake de arbeidsvergunningen en het beleid inzake de verblijfsvergunningen en inzake de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten”.

Daar waar in richtlijn 2011/98/EU wordt bepaald dat voor een arbeidsvergunning en een verblijfsvergunning een enkele aanvraag wordt ingediend en een gecombineerde vergunning wordt verstrekt, behoren met het oog op de internrechtelijke procedure voor het verstrekken van een gecombineerde vergunning en de eigenlijke verstrekking ervan het beleid van de entiteiten die bevoegd zijn voor de arbeidsvergunningen en het beleid van de entiteit die bevoegd is voor de verblijfsvergunningen op elkaar te worden afgestemd door middel van een gemeenschappelijke en geïntegreerd rechtsinstrument dat alleen een samenwerkingsakkoord kan zijn waarmee elkeen van de bevoegde wetgevers dient in te stemmen.

Het voorontwerp van wet dat aan de Raad van State is voorgelegd zal derhalve niet nader worden onderzocht, aangezien het in zijn huidige vorm juridisch gezien niet zijn beslag kan krijgen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY