RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.651/VR
van 10 juli 2018

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap houdende omzetting in de gezinsbijslagwetgeving van de richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, van de richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming en van de richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.651/VR
du 10 juillet 2018

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant la transposition dans la législation des prestations familiales de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d’un emploi hautement qualifié, de 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 et de la directive (EU) 2016/801 relative aux conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d’étude, de formation, de volontariat et de programmes d’échange d’élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair’

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

Op 4 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap houdende omzetting in de gezinsbijslagwetgeving van de richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, van de richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming en van de richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 5 juli 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wouter PAS en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER en Wendy DEPESTER, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

Le 4 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant la transposition dans la législation des prestations familiales de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, de 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 et de la directive (EU) 2016/801 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'étude, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 5 juillet 2018. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wouter PAS et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER et Wendy DEPESTER, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2018.

*

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018, waarmee het om advies voorgelegd voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beoogt in te stemmen, bevat een aanvulling van artikel 56*sexies*, § 1, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet van 19 december 1939 en van artikel 1, zevende lid, van de wet van 20 juli 1971 'tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag'.

Ter omzetting van drie Europese richtlijnen[1] wordt aldus in het kader van de gezinsbijslagen de voorwaarde van effectief verblijf gedurende vijf jaar op het Belgisch grondgebied voor bepaalde categorieën van zogenaamde derdelanders opgeheven. De aanvullingen hebben, al naargelang het geval, uitwerking met ingang van 19 juni 2009, 28 mei 2014 en 22 mei 2016.

VORMVEREISTEN

2. Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt niet dat een akkoord werd verleend door de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Begroting. De gemachtigde heeft bevestigd dat dit akkoord zelfs niet gevraagd werd.

Artikel 9 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' luidt:

> "Aan het voorafgaandelijk akkoord van de Leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en Begroting, worden voorgelegd de voorontwerpen van ordonnantie, de ontwerpen van besluit van het Verenigd, van omzendbrief of van beslissing:
>
> 1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan;
>
> 2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan;
>
> 3° die betrekking hebben op de ontwerpen van beslissing inzake overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten die aan het Verenigd College worden voorgelegd, krachtens het besluit tot regeling van haar werking;
>
> 4° die betrekking hebben op de ontwerpen van beslissing inzake subsidies die van facultatieve aard zijn en wier bedrag hoger ligt dan 15.000 EUR."

[1] Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 'betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan'; richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 'betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming' en richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 'betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten'.

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

Artikel 12, vierde lid, van hetzelfde besluit luidt:

> "Indien de Leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en Begroting, hun akkoord niet verlenen of niet binnen de tien werkdagen nadat zij een verzoek daartoe hebben gekregen, overeenkomstig artikel 24, eerste lid, van dit besluit, beslissen, kunnen de functioneel bevoegde Leden van het Verenigd College hun voorstel ter beslissing voorleggen aan het Verenigd College. Als het Verenigd College het voorstel goedkeurt dan geldt het begrotingsakkoord van rechtswege als gegeven."

Uit deze bepalingen kan weliswaar worden afgeleid dat de (gunstige) beslissing van het Verenigd College over een voorontwerp van ordonnantie kan worden gelijkgesteld met het begrotingsakkoord. Dit geldt evenwel enkel hetzij indien het begrotingsakkoord werd gevraagd en geweigerd, hetzij indien het begrotingsakkoord werd gevraagd, maar er binnen tien werkdagen geen beslissing over werd genomen. Indien geen van beide hypothesen van toepassing is omdat het begrotingsakkoord niet eens werd gevraagd, zal dit akkoord alsnog moeten worden ingewonnen. Het is immers pas bij weigering of niet binnen de gestelde termijn verlenen ervan dat artikel 12, vierde lid, van het besluit van 8 maart 2007 toepassing kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

3. Het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 waarmee de instemming wordt beoogd,[2] werd reeds bekendgemaakt op 18 juni 2018 in het *Belgisch Staatsblad*.

De handelswijze die erin bestaat een samenwerkingsakkoord in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken voordat de wetgevende instemmingsteksten zijn aangenomen en voordat de afdeling Wetgeving van de Raad van State over die teksten een advies heeft uitgebracht, doet moeilijkheden rijzen ten aanzien van de rechtszekerheid. De werkwijze schept immers verwarring over de rechtskracht van het samenwerkingsakkoord, dat enkel rechtsgevolgen kan krijgen op het ogenblik dat alle betrokken wetgevers ermee hebben ingestemd. Daarnaast zou het akkoord, ingeval het wordt gewijzigd, bijvoorbeeld om aan het advies van de Raad van State tegemoet te komen, opnieuw, in een gewijzigde versie, moeten worden bekendgemaakt, zodat bij de adressaten van het dispositief dat vervat is in de samenwerkingsakkoorden met dezelfde strekking, verwarring zou kunnen ontstaan over de juridische draagwijdte van de oorspronkelijk bekendgemaakte versie van het samenwerkingsakkoord.

Deze handelswijze, die op gespannen voet staat met een loyale eerbiediging van de prerogatieven van de betrokken wetgevers en van de Raad van State, afdeling Wetgeving, moet bijgevolg worden afgeraden.

[2] In het opschrift van het voorontwerp moet de datum van het samenwerkingsakkoord, zijnde 30 mei 2018 worden toegevoegd.

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

4. In de Franse tekst van het opschrift van het ontwerp dienen de woorden "*du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016*" te worden ingevoegd tussen de woorden "*la directive (EU) 2016/801*" en de woorden "*relative aux conditions*".

*

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'accord de coopération du 30 mai 2018, auquel l'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis envisage de donner assentiment, complète l'article 56*sixies*, § 1er, alinéa 2, de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 et l'article 1er, alinéa 7, de la loi du 20 juillet 1971 'instituant des prestations familiales garanties'.

En vue de la transposition de trois directives européennes [1], la condition de séjour effectif pendant cinq années sur le territoire belge pour certaines catégories de « ressortissants de pays tiers », dans le cadre des allocations familiales, est ainsi abrogée. Les ajouts produisent leurs effets, selon le cas, le 19 juin 2009, le 28 mai 2014 et le 22 mai 2016.

FORMALITÉS

2. Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis qu'un accord a été donné par les membres du Collège réuni en charge du Budget. Le délégué a confirmé que cet accord n'a même pas été demandé.

L'article 9 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget' dispose :

> « Sont soumis à l'accord budgétaire préalable des Membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, les avant-projets d'ordonnance, les projets d'arrêté du Collège réuni, de circulaire ou de décision :
>
> 1° pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistants;
>
> 2° qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles;
>
> 3° qui concernent les projets de décisions relatives aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services qui sont soumis au Collège réuni, en vertu de l'arrêté portant règlement de son fonctionnement;
>
> 4° qui concernent les projets de décisions relatives aux subventions qui sont de nature facultative et dont le montant dépasse 15 000 EUR ».

L'article 12, alinéa 4, du même arrêté dispose :

> « Si les Membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, ne donnent pas l'accord ou qu'ils ne statuent pas dans les dix jours ouvrables après avoir été saisis conformément à l'article 24, alinéa 1er, du présent arrêté, les Membres du Collège réuni fonctionnellement compétents peuvent soumettre leur proposition à la décision du

[1] Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 'établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié'; 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' et 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'.

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡

Collège réuni. Lorsque le Collège réuni approuve la proposition, l'accord budgétaire est de droit censé avoir été donné ».

Il peut certes se déduire de ces dispositions que la décision (favorable) du Collège réuni au sujet d'un avant-projet d'ordonnance peut être assimilée à l'accord budgétaire, mais seulement dans le cas où l'accord budgétaire a été demandé et refusé ou s'il a été demandé mais qu'aucune décision n'a été prise dans les dix jours ouvrables. Si aucune des deux hypothèses ne s'applique parce que l'accord budgétaire n'a même pas été demandé, cet accord devra encore être recueilli. Ce n'est en effet que dans le cas où il a été refusé ou n'a pas été donné dans le délai prévu que l'article 12, alinéa 4, de l'arrêté du 8 mars 2007 peut trouver à s'appliquer.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET

3. L'accord de coopération du 30 mai 2018 auquel il est envisagé de porter assentiment [2] a déjà été publié au *Moniteur belge* le 18 juin 2018.

La pratique consistant à publier un accord de coopération au *Moniteur belge* avant que les actes législatifs d'assentiment aient été adoptés et avant que la section de législation du Conseil d'État ait émis un avis sur ceux-ci soulève des difficultés au regard de la sécurité juridique. Ce procédé est en effet source de confusion en ce qui concerne la force obligatoire de l'accord de coopération, qui ne peut produire d'effets juridiques qu'au moment où il a reçu l'assentiment de tous les législateurs concernés. En outre, en cas de modification, par exemple pour donner suite à l'avis du Conseil d'État, il doit à nouveau être publié dans une version modifiée, de sorte que les destinataires du dispositif inscrit dans les accords de coopération ayant le même objet pourraient être induits en erreur quant à la portée juridique de l'accord de coopération publié dans sa version initiale.

Ce procédé, qui ne témoigne pas d'un respect loyal des prérogatives des législateurs concernés et du Conseil d'État, section de législation, doit par conséquent être déconseillé.

4. Dans le texte français de l'intitulé du projet, on insérera les mots « *du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016* » entre les mots « *la directive (EU) 2016/801* » et les mots *« relative aux conditions* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Pierre VANDERNOOT

[2] L'intitulé de l'avant-projet doit être complété par la date de l'accord de coopération, à savoir le 30 mai 2018.

‡LW-BJHSKAGCF-GDGFBVT‡