



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.681/1
van 13 juli 2018

avis 63.681/1
du 13 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
uitvoering van de wet [van]
9 mei 2018 betreffende de
tewerkstelling van buitenlandse
onderdanen die zich in een
specifieke verblijfssituatie
bevinden'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de la loi du
9 mai 2018 relative à
l'occupation de ressortissants
étrangers se trouvant dans une
situation particulière de séjour'

Op 7 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de uitvoering van de wet [van] 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2018.

*

Le 7 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 5 juillet 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juillet 2018.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de wet van 9 mei 2018 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden’.

2.2. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt de Europese richtlijnen waarvan het te nemen besluit de gedeeltelijke omzetting vormt. Artikel 2 definieert een aantal begrippen die in het besluit worden gehanteerd. Artikel 3 bepaalt dat de documenten bedoeld in het ontworpen besluit die zijn opgesteld in overeenstemming met het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen’, geldig moeten zijn.

De artikelen 4 tot 20 bepalen welke categorieën van personen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden toelating verkrijgen om te werken in België.

Artikel 21 machtigt de bevoegde minister om de benaming van de opschriften en de verblijfsdocumenten of het nummer van de bijlagen bij het ontworpen besluit aan te passen, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de wetgeving inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Artikel 22 bepaalt welke ambtenaren worden belast met het toezicht op de naleving van de wet van 9 mei 2018 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 23 heft het koninklijk besluit van 9 juni 1999 ‘houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ op, behalve wat betreft de au-pair jongeren. Artikel 24 heft het koninklijk besluit van 2 april 2003 ‘tot bepaling van de modaliteiten van indiening van de aanvragen en van aflevering van de arbeidskaart C’ op.

Artikel 25 bevat een overgangsregeling. Artikel 26 bepaalt dat het besluit in werking treedt op de datum van de inwerkingtreding van de wet van 9 mei 2018.

3.1. Het ontwerp vindt hoofdzakelijk rechtsgrond in artikel 5 van de wet van 9 mei 2018, dat luidt:

“§ 1. De buitenlandse onderdanen die een verblijfsrecht hebben in België op basis van een bijzondere verblijfssituatie krijgen de toelating om te werken onder de voorwaarden en nadere regels vastgesteld door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

In het eerste lid worden onder buitenlandse onderdanen die zich in een bijzondere verblijfssituatie bevinden de buitenlandse onderdanen verstaan waarvan het belangrijkste motief om naar België te komen niet het werk was, en van wie de toelating om te werken rechtstreeks is afgeleid van een bepaalde verblijfssituatie, die in de meeste gevallen, beperkt, onzeker of voorlopig is.

De Koning bepaalt de categorieën van betrokken buitenlandse onderdanen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

§ 2. Voor de toepassing van paragraaf 1 kan de Koning de toelating om te werken van de buitenlandse onderdanen beperken in functie van de specifieke kenmerken van de bijzondere verblijfssituatie tot de activiteiten die rechtstreeks verband houden met de motieven die aan de basis liggen van het verblijf in België.

Het eerste lid is met name van toepassing op:

1° buitenlandse onderdanen in bezit van één van de documenten waarin voorzien is door het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 betreffende de verblijfsdocumenten in België van bepaalde vreemdelingen;

2° leerlingen in dienst genomen in het kader van een leerovereenkomst of overeenkomst voor alternerend leren;

3° personen toegelaten tot het verblijf in het kader van studies in België;

4° begunstigden van een internationaal akkoord ‘vakantie-werk’ dat België verbindt.”

3.2. Artikel 22 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 9 mei 2018, dat luidt:

“De sociaal inspecteurs, de ambtenaren die door de Koning worden aangeduid en de ambtenaren daartoe gemachtigd door de gewesten beschikken over de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 23 tot 39 van het Sociaal Strafwetboek wanneer zij, ambtshalve of op verzoek, optreden in het kader van hun opdracht tot informatie, advies en toezicht inzake de naleving van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De sociaal inspecteurs en de door de Koning aangeduide ambtenaren zijn eveneens bevoegd voor de vaststelling van de inbreuken op de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en zijn uitvoeringsbesluiten, evenals op de decreten en ordonnanties genomen op basis van artikel 6, § 1, IX, 3° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en zijn uitvoeringsbesluiten.”

3.3. De opheffingsbepalingen opgenomen in de artikelen 23 en 24 van het ontwerp en de in artikel 25 van het ontwerp opgenomen overgangsbepaling vinden rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 11 van de wet van 9 mei 2018 dat voorziet in de opheffing van de wet van 30 april 1999 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’.

3.4. De wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef van het te nemen besluit, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. De artikelen 4 tot 20 van het ontwerp bevatten een limitatieve opsomming van categorieën van buitenlandse onderdanen die een verblijfsrecht hebben in België op basis van een bijzondere verblijfssituatie, en die op grond daarvan de toelating verkrijgen om te werken in België. Daarbij dient erover gewaakt te worden dat *alle* categorieën van personen die aan de voornoemde verblijfsvoorwaarde voldoen, in aanmerking komen voor een toelating. Het komt de Koning immers niet toe om, wat dat betreft, op grond van de hem bij artikel 5, § 1, van de wet van 9 mei 2018 verleende machtigingen, in beperkingen te voorzien. Dit laatste zou niet enkel strijdig zijn met de voornoemde wetsbepaling, maar tegelijk ook op gespannen voet staan met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, voor zover op die wijze categorieën van personen die zich in dezelfde situatie bevinden verschillend zouden worden behandeld zonder dat voor dat verschil een deugdelijke verantwoording voorhanden zou zijn. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over alle relevante gegevens om de ontworpen regeling vanuit dit oogpunt op afdoende wijze te onderzoeken. Het staat evenwel aan de steller van het ontwerp om met het voorgaande rekening te houden bij het bepalen van de in aanmerking komende categorieën van buitenlandse onderdanen.

Aanhef

5. De aanhef van het te nemen besluit moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

Artikel 3

6. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat “de documenten als bedoeld in dit besluit en die opgesteld zijn conform het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 [...] geldig [moeten] zijn”.

Om toelichting gevraagd over de draagwijdte van deze bepaling heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“L’article 3 vise en effet la validité temporelle des documents de séjour (comme l’indique sans doute mieux le texte français ‘en cours de validité’)”.

De Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp dient meer in overeenstemming te worden gebracht met de Franse tekst ervan, die immers duidelijker de bedoeling van de ontworpen bepaling weergeeft.

*

1. 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 de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de la loi du 9 mai 2018 'relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour'.

2.2. L'article 1^{er} du projet énumère les directives européennes que l'arrêté envisagé transpose partiellement. L'article 2 définit un certain nombre de notions utilisées dans l'arrêté. L'article 3 dispose que les documents visés dans l'arrêté en projet et qui sont établis conformément à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', doivent être en cours de validité.

Les articles 4 à 20 déterminent quelles catégories de personnes se trouvant dans une situation particulière de séjour sont autorisées à travailler en Belgique.

L'article 21 habilite le ministre compétent à adapter la dénomination des titres et documents de séjour ou le numéro des annexes de l'arrêté en projet, afin de les conformer à la législation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

L'article 22 détermine les fonctionnaires qui sont chargés de surveiller le respect de la loi du 9 mai 2018 et de ses arrêtés d'exécution.

L'article 23 abroge l'arrêté royal du 9 juin 1999 'portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers', sauf en ce qui concerne les jeunes au pair. L'article 24 abroge l'arrêté royal du 2 avril 2003 'déterminant les modalités d'introduction des demandes et de délivrance du permis de travail C'.

L'article 25 contient une mesure transitoire. L'article 26 énonce que l'arrêté entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi du 9 mai 2018.

3.1. Le projet trouve essentiellement son fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 9 mars 2018, qui s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Les ressortissants étrangers qui ont un droit de séjour en Belgique sur la base d'une situation particulière de séjour, sont autorisés à travailler dans les conditions et modalités fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

À l'alinéa 1^{er}, on entend par ressortissants étrangers qui sont dans une situation particulière de séjour, les ressortissants étrangers dont le motif principal pour venir en Belgique n'était pas le travail, et dont l'autorisation de travailler est directement dérivée d'une certaine situation de séjour, qui dans la plupart des cas, est limitée, incertaine ou provisoire.

Le Roi définit les catégories de ressortissants étrangers concernés, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

§ 2. Pour l'application du paragraphe 1^{er}, le Roi peut limiter l'autorisation de travailler des ressortissants étrangers en fonction des spécificités de la situation particulière de séjour aux activités qui sont directement liées aux motifs qui sont à la base du séjour en Belgique.

L'alinéa 1^{er} est, notamment, d'application aux :

1° ressortissants étrangers en possession de l'un des documents prévus par l'arrêté royal du 30 octobre 1991 relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers;

2° apprentis engagés dans les liens d'un contrat d'apprentissage ou de formation en alternance;

3° personnes autorisées au séjour aux fins d'études en Belgique;

4° bénéficiaires d'un accord international 'vacances-travail' liant la Belgique ».

3.2. L'article 22 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 9 mars 2018, qui s'énonce comme suit :

« Les inspecteurs sociaux, les fonctionnaires désignés par le Roi et les fonctionnaires habilités à cette fin par les régions disposent des pouvoirs visés aux articles 23 à 39 du Code pénal social lorsqu'ils agissent, d'initiative ou sur demande, dans le cadre de leur mission d'information, de conseil et de surveillance relative au respect de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

Les inspecteurs sociaux et les fonctionnaires désignés par le Roi sont également compétents pour la constatation des infractions à la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers et à ses arrêtés d'exécution, ainsi qu'aux décrets et aux ordonnances pris sur la base de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et ses arrêtés d'exécution ».

3.3 Les dispositions abrogatoires prévues aux articles 23 et 24 du projet et la disposition transitoire inscrite à l'article 25 du projet trouvent un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi puise dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 11 de la loi du 9 mai 2018 qui abroge la loi du 30 avril 1999 'relative à l'occupation de travailleurs étrangers'.

3.4. La loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', visée au deuxième alinéa du préambule de l'arrêté envisagé, ne procure pas de fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Les articles 4 à 20 du projet contiennent une énumération limitative de catégories de ressortissants étrangers qui ont un droit de séjour en Belgique sur la base d'une situation particulière de séjour, et qui en vertu de celui-ci sont autorisées à travailler en Belgique. On veillera à cet égard à ce que *toutes* les catégories de personnes qui remplissent la condition de

séjour précitée bénéficient d'une autorisation. En effet, il ne revient pas au Roi de prévoir, sur ce point, des limitations en vertu des habilitations que l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 9 mai 2018 lui confère, ce qui serait non seulement contraire à la disposition légale précitée, mais se heurterait également au principe constitutionnel d'égalité, dans la mesure où, ainsi, des catégories de personnes se trouvant dans la même situation seraient traitées différemment sans que cette différence soit raisonnablement justifiée. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments pertinents pour examiner adéquatement, sous cet angle, la réglementation en projet. Il appartient toutefois à l'auteur du projet de tenir compte de ce qui précède pour déterminer les catégories de ressortissants étrangers entrant en ligne de compte.

Préambule

5. Le préambule de l'arrêté envisagé doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de la réglementation en projet.

Article 3

6. L'article 3 du projet dispose que « [l]es documents visés par le présent arrêté et qui sont établis conformément à l'arrêté royal du 8 octobre 1981, doivent être en cours de validité ».

Interrogé sur la portée de cette délégation, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'article 3 vise en effet la validité temporelle des documents de séjour (comme l'indique sans doute mieux le texte français 'en cours de validité') ».

Le texte néerlandais de l'article 3 du projet doit être mieux mis en concordance avec sa version française, qui exprime en effet plus clairement la portée de la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH