



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.191/1
van 1 april 2015

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot harmonisering
en vereenvoudiging van de
regels inzake
beroepsprocedures in geval van
weigering of intrekking van
een beroepskaart voor
buitenlandse werknemers en in
geval van sancties’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.191/1
du 1^{er} avril 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘visant l'harmonisation et la
simplification des règles en
matière de procédures de
recours en cas de refus ou de
retrait d'une carte
professionnelle à des
travailleurs étrangers et en cas
de sanctions’

Op 2 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Tewerkstelling, Economie en Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot harmonisering en vereenvoudiging van de regels inzake beroepsprocedures in geval van weigering of intrekking van een beroepskaart voor buitenlandse werknemers en in geval van sancties'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-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 1 april 2015.

*

Le 2 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'visant l'harmonisation et la simplification des règles en matière de procédures de recours en cas de refus ou de retrait d'une carte professionnelle à des travailleurs étrangers et en cas de sanctions'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 mars 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

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 1^{er} avril 2015.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de beroepsprocedure bij weigering of intrekking van een beroepskaart voor buitenlandse zelfstandigen¹ te hervormen, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft. Daartoe wordt de wet van 19 februari 1965 'betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen' gewijzigd.

In de regeling die thans in die wet is opgenomen, wordt voorzien in een beroepsprocedure bij de Minister van Middenstand, waarbij over het beroep een advies wordt gegeven door de 'Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen'. Het voorliggende ontwerp schaft deze Raad af en voorziet in een georganiseerd bestuurlijk beroep bij de Minister van Tewerkstelling tegen de weigering of de intrekking van een beroepskaart voor buitenlandse zelfstandigen.

Voorts worden de voorwaarden bepaald volgens welke het beroep moet worden ingesteld en wordt voorzien in een aantal nieuwe strafbaarstellingen voor inbreuken op de regelgeving inzake de beroepskaart voor buitenlandse zelfstandigen.

Ten slotte wordt voorzien in een inwerkingtreding op de dag van bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad en wordt een overgangsregeling uitgewerkt voor nog hangende procedures op het ogenblik van inwerkingtreding.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gewesten bevoegd voor:

"3° de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, met uitzondering van de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen en de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen.

De vaststelling van de inbreuken kan eveneens worden verricht door de daartoe door de federale overheid gemachtigde ambtenaren.

4° de toepassing van de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen. Het toezicht op de naleving van deze normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. De vaststelling van de inbreuken kan eveneens worden verricht door de daartoe door de gewesten gemachtigde ambtenaren;".

Op grond van die bepalingen is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor de in het ontwerp opgenomen regeling.

¹ In tegenstelling tot wat het opschrift doet vermoeden heeft het ontwerp enkel betrekking op de situatie van buitenlanders die een zelfstandige beroepsactiviteit willen uitoefenen in België.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ volgt dat elke minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.² Die bepaling is overeenkomstig artikel 9, eerste lid, ervan in werking getreden “vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie”, zijnde 10 juni 2014. Bijgevolg is de verplichting om een gendertest op te stellen van toepassing op elk vanaf die datum aangenomen wetgevend of reglementair ontwerp.

Bij artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om het model-evaluatieverslag te regelen van de gendertest. In artikel 13 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ wordt bepaald dat de gendertest, die als bijlage bij dat besluit is gevoegd, wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die gendertest blijkt nog niet te zijn ingevuld.

Noch in de voormelde ordonnantie, noch in het uitvoeringsbesluit ervan kan een uitzonderings- of vrijstellingsgrond worden gevonden op grond waarvan de gendertest voor bepaalde materies niet verplicht zou zijn. In het model van de gendertest, gevoegd als bijlage bij het voormelde uitvoeringsbesluit, komen weliswaar in rubriek I, C, een aantal gevallen voor van niet-toepassing door ontheffing, alsook, in rubriek I, D, twee vragen aan de hand waarvan kan worden bepaald of het uitvoeren van de gendertest hetzij irrelevant en dus onnodig is, hetzij relevant en dus moet worden uitgevoerd. Indien de ontworpen regeling noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks betrekking heeft op personen (vraag D.1) én indien in het toepassingsgebied ervan geen onevenwicht bestaat tussen vrouwen en mannen (wat betreft middelen, rechten, deelname, waarden, enz.) (vraag D.2), moet de gendertest niet worden uitgevoerd. Om dat laatste te kunnen aantonen, moet de gendertest evenwel worden ingevuld, in elk geval wat betreft rubriek I, en alsnog samen met het voorontwerp van ordonnantie aan de Regering worden voorgelegd, conform artikel 13 van het voormelde uitvoeringsbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

4. In het indieningsbesluit dient te worden geschreven “De Minister van Tewerkstelling is ermee belast bij het parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt:”.

² Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 maart 2012 is uitdrukkelijk bevestigd dat dat vormvereiste verplicht is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie adv.RvS 48.988/AV/4 van 31 januari 2011 over een voorontwerp dat tot die ordonnantie heeft geleid, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, alsook het commissieverslag, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19).

Opschrift

5. Het ontwerp heeft geen betrekking op de beroepskaart voor buitenlandse werknemers, maar wel op de beroepskaart voor buitenlandse zelfstandigen. Het opschrift moet in die zin worden aangepast.

Artikel 9

6. Artikel 9, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van ordonnanties, dient artikel 9, § 1, uit het ontwerp te worden weggelaten.

Het huidige artikel 9, § 2,³ eerste lid, dient dan aan te vangen als volgt: “De artikelen 6 tot 11 van de wet van ...”.

*

³ De indeling van het artikel in paragrafen komt dan te vervallen.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de réformer la procédure de recours en cas de refus ou de retrait d'une carte professionnelle à des indépendants étrangers¹, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale. À cet effet, il modifie la loi du 19 février 1965 'relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes'.

Le régime actuellement contenu dans cette loi prévoit une procédure de recours auprès du Ministre des Classes moyennes, dans le cadre de laquelle le 'Conseil d'enquête économique pour étrangers' donne un avis sur le recours. Le projet à l'examen supprime ce Conseil et organise un recours administratif auprès du Ministre de l'Emploi contre le refus ou le retrait d'une carte professionnelle à des indépendants étrangers.

Par ailleurs, le projet fixe les conditions d'introduction du recours et prévoit de nouvelles incriminations pour des infractions à la réglementation en matière de carte professionnelle pour les indépendants étrangers.

Enfin, l'entrée en vigueur est fixée au jour de la publication de l'arrêté au Moniteur belge et un régime transitoire est établi pour les procédures encore en cours au moment de l'entrée en vigueur.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

2. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes pour :

« 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 de 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 fonctionnaires habilités à cette fin par les régions ».

Sur la base de ces dispositions, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour les mesures en projet.

¹ Contrairement à ce que l'intitulé laisse penser, le projet porte uniquement sur la situation des étrangers qui souhaitent exercer une activité professionnelle indépendante en Belgique.

FORMALITÉS

3. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender »². Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, cette disposition est entrée en vigueur « dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance », soit le 10 juin 2014. Il s'ensuit que l'obligation de réaliser un test gender s'applique à tout projet d'acte législatif ou réglementaire adopté à partir de cette date.

L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 autorise le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler le modèle de rapport d'évaluation du test gender. L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le test gender annexé à cet arrêté est complété par les personnes qui rédigent la nouvelle réglementation. Il s'avère que ce test gender n'a pas encore été complété.

Ni l'ordonnance précitée, ni son arrêté d'exécution ne prévoient d'exception ou de cause de dispense sur la base desquelles le test gender ne serait pas obligatoire dans certaines matières. Il est vrai que la rubrique I, C, du modèle de test gender, annexé à l'arrêté d'exécution précité, mentionne un certain nombre de cas de non-application pour exemption, et que la rubrique I, D, pose deux questions qui doivent permettre de déterminer si la réalisation du test gender est soit dépourvue de pertinence et donc inutile, soit pertinente et par conséquent obligatoire. Si le dispositif en projet ne touche pas des personnes, ni directement ni indirectement (question D.1), et si son champ d'application ne comporte pas de déséquilibre entre femmes et hommes (en ce qui concerne les ressources, les droits, la participation, les valeurs, etc.) (question D.2), le test gender ne doit pas être effectué. Toutefois, pour en faire la démonstration, il faut en tous cas compléter la rubrique I du test gender et, conformément à l'article 13 de l'arrêté d'exécution précité, le soumettre encore au Gouvernement avec l'avant-projet d'ordonnance.

² Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 confirment expressément que cette formalité est obligatoire pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir l'avis C.E. 48.988/AG/4 du 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu cette l'ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-191/1, pp. 14 et 15, ainsi que le rapport de la commission (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap. 2011-12, n° A-191/2, pp. 14 et 16-19).

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

4. Dans l'arrêté de présentation, on écrira : « Le Ministre de l'Emploi est chargé de présenter au Parlement le projet d'ordonnance dont la teneur suit : ».

Intitulé

5. Le projet ne concerne pas la carte professionnelle des travailleurs étrangers, mais bien celle des indépendants étrangers. Il y a lieu d'adapter l'intitulé dans ce sens.

Article 9

6. L'article 9, § 1^{er}, du projet prévoit que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des ordonnances, l'article 9, § 1^{er}, sera omis du projet.

On rédigera le début de l'article 9, § 2³, alinéa 1^{er}, actuel comme suit : « Les articles 6 à 11 de la loi du ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Dès lors, la subdivision de l'article en paragraphes disparaît.