



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.669/1
van 22 maart 2019

avis 65.669/1
du 22 mars 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende
overgangsmaatregelen voor de
toegang tot bezoldigde arbeid
of tot de uitoefening van
zelfstandige beroepsactiviteiten
in het kader van de brexit'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant des
mesures transitoires pour
l'accès au travail salarié ou
l'accès à l'exercice des
activités professionnelles
indépendantes dans le cadre du
Brexit'

Op 15 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende overgangsmaatregelen voor de toegang tot bezoldigde arbeid of tot de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten in het kader van de brexit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Helena KETS, toegevoegd 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2019.

*

Le 15 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant des mesures transitoires pour l'accès au travail salarié ou l'accès à l'exercice des activités professionnelles indépendantes dans le cadre du Brexit’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 mars 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Helena KETS, greffier assumé.

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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mars 2019.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“les ressortissants du Royaume-Uni ne seront plus des ressortissants de l’Union européenne à partir du 30 mars 2019 et ne bénéficieront donc plus de la libre circulation européenne des personnes, et du libre accès au marché de l’emploi et à l’exercice d’une activité indépendante, que cet arrêté règle sous condition de réciprocité l’accès au marché du travail et à l’exercice d’une activité indépendante, des ressortissants du Royaume-Uni pendant une période transitoire, que cet arrêté ne pouvait être pris qu’après qu’il soit apparu que les parlements compétents du Royaume-Uni et de l’Union européenne n’approuveraient pas l’accord de retrait”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe om voor onderdanen van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: het Verenigd Koninkrijk) een tijdelijke vrijstelling van de verplichting om een arbeidskaart en een beroepskaart te bekomen in te voeren in respectievelijk het koninklijk besluit van 9 juni 1999 ‘houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ en het koninklijk besluit van 3 februari 2003 ‘tot vrijstelling van bepaalde categorieën van vreemdelingen van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit’.

De ontworpen regeling treedt in werking op de dag waarop het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verlaat zonder dat een akkoord is gesloten zoals vermeld in artikel 50, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7, eerste lid, van de wet van 30 april 1999 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’. Artikel 7 luidt als volgt:

“De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit de categorieën van buitenlandse werknemers die Hij bepaalt, vrijstellen van de verplichting een arbeidskaart te verkrijgen.

De werkgevers van de buitenlandse werknemers bedoeld in het voorgaande lid worden vrijgesteld van de verplichting een arbeidsvergunning te verkrijgen.”

4.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2 van de wet van 19 februari 1965 ‘betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen’, dat luidt:

“De Koning kan bepaalde categorieën van vreemdelingen die Hij vaststelt, vrijstellen van de verplichting bepaald in artikel 1, hetzij wegens de aard van het beroep, hetzij wegens de aard van het recht tot verblijf, hetzij wegens de uitvoering van internationale verdragen of wegens het bestaan van een maatregel van wederkerigheid, hetzij wegens de hoedanigheid van vluchteling of staatloze van buitenlandse onderdanen die de toelating hebben verkregen om in het Rijk te (...) [verblijven] of er zich te vestigen.

Deze vrijstellingen worden verleend bij in de Ministerraad overlegd besluit.”

De gemachtigde heeft verklaard dat voor de bij artikel 2 ontworpen regeling wordt gesteund op de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen “wegens het bestaan van een maatregel van wederkerigheid”. Die zienswijze kan worden bijgetreden, althans in zoverre er effectief sprake is van wederkerigheid. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de feitelijke gegevens om te beoordelen of zulks het geval zal zijn. Het verdient in elk geval aanbeveling om de voorwaarde van wederkerigheid uitdrukkelijk op te nemen in het ontworpen artikel 1, 13°, van het koninklijk besluit van 3 februari 2003.

4.3. De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, waarnaar wordt verwezen in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, biedt geen bijkomende rechtsgrond voor het ontwerp. Die verwijzingen dienen dan ook te worden weggelaten uit het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Er dient over te worden gewaakt dat de bij de artikelen 1 en 2 van het ontwerp ontworpen bepalingen bevoegdheidsconform worden toegepast. Meer bepaald dient daarbij rekening te worden gehouden met de overgangsmaatregelen die de federale overheid op dat vlak heeft uitgevaardigd binnen haar bevoegdheid voor de normen betreffende de aflevering van arbeidskaarten en de vrijstelling van beroepskaarten in het kader van de specifieke

verblijfssituatie van de betrokken personen (artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).¹

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp voegt een onderdeel 36° toe aan artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 ‘houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ alsook een verwijzing naar dat onderdeel in het vierde lid van artikel 2.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 11 maart 2019 advies 65.387/1 gegeven over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, wat de toelating tot arbeid betreft voor seizoenafhankelijke activiteiten, gevoerd in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, van een onderzoeker, van een stagiair, van een vrijwilliger, of in het kader van de Europese blauwe kaart’, waarvan artikel 18 reeds in de invoering van een onderdeel 36° in artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 voorziet.

Beide ontwerpen moeten wat betreft de nummering van de in te voegen bepalingen op elkaar worden afgestemd.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt “op de dag waarop het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, overeenkomstig artikel 50, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Unie verlaat zonder dat een akkoord zoals vermeld in artikel 50, lid 2, van hetzelfde verdrag is gesloten” en dat het besluit buiten werking treedt “op 31 december 2020”.

¹ Zie het (ontwerp van) koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 2018 houdende de uitvoering van de wet van 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden, betreffende de Brexit’, waarover de Raad van State op 19 maart 2019 advies 65.648/1 heeft gegeven, en het (ontwerp van) koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 februari 2003 tot vrijstelling van bepaalde categorieën van vreemdelingen van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit, wat de Brexit betreft’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 26 maart 2019 advies 65.708/1 zal uitbrengen.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp zijn wijzigingsbepalingen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit hun volledige uitwerking zullen hebben gehad.² De buitenwerkingtreding van het ontworpen besluit zal bijgevolg geen gevolg hebben voor de rechtskracht van de met de artikelen 1 en 2 ervan in de besluiten van 9 juni 1999 en 3 februari 2003 ingevoerde bepalingen. De buitenwerkingtreding van die bepalingen op 31 december 2020 zal bijgevolg in die bepalingen zelf moeten worden opgenomen.

*

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

« les ressortissants du Royaume-Uni ne seront plus des ressortissants de l'Union européenne à partir du 30 mars 2019 et ne bénéficieront donc plus de la libre circulation européenne des personnes, et du libre accès au marché de l'emploi et à l'exercice d'une activité indépendante, que cet arrêté règle sous condition de réciprocité l'accès au marché du travail et à l'exercice d'une activité indépendante, des ressortissants du Royaume-Uni pendant une période transitoire, que cet arrêté ne pouvait être pris qu'après qu'il soit apparu que les parlements compétents du Royaume-Uni et de l'Union européenne n'approuveraient pas l'accord de retrait ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'instaurer pour les ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après : le Royaume-Uni) une dispense temporaire de l'obligation d'obtenir un permis de travail et une carte professionnelle respectivement dans l'arrêté royal du 9 juin 1999 'portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers' et dans l'arrêté royal du 3 février 2003 'dispensant certaines catégories d'étrangers de l'obligation d'être titulaires d'une carte professionnelle pour l'exercice d'une activité professionnelle indépendante'.

Le dispositif en projet entre en vigueur le jour où le Royaume-Uni quitte l'Union européenne sans que l'accord visé à l'article 50, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ait été conclu.

4.1. L'article 1^{er} du projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 avril 1999 'relative à l'occupation des travailleurs étrangers'. L'article 7 est rédigé comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dispenser les catégories de travailleurs étrangers qu'Il détermine, de l'obligation d'obtenir un permis de travail.

Les employeurs des travailleurs étrangers visés à l'alinéa précédent sont dispensés de l'obligation d'obtenir une autorisation d'occupation ».

4.2. L'article 2 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 2 de la loi du 19 février 1965 'relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes', qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut dispenser de l'obligation prévue à l'article 1^{er} certaines catégories d'étrangers qu'Il détermine, soit en raison de la nature de la profession, soit en raison de la nature du droit au séjour, soit en exécution des traités internationaux ou de l'existence d'une mesure de réciprocité, soit enfin en raison de la qualité de réfugié ou d'apatride de ressortissants étrangers autorisés à séjourner ou à s'établir dans le royaume.

Ces dispenses sont accordées par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Le délégué a déclaré que le régime en projet à l'article 2 s'appuie sur la possibilité d'accorder une dispense « wegens het bestaan van een maatregel van wederkerigheid ». On peut se rallier à ce point de vue, du moins dans la mesure où il est effectivement question de réciprocité. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des éléments de fait lui permettant d'apprécier si tel sera le cas. Il est recommandé en tout cas d'inscrire expressément la condition de réciprocité dans l'article 1^{er}, 13^o, en projet, de l'arrêté royal du 3 février 2003.

4.3. Le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, visé aux premier et deuxième alinéas du préambule du projet, ne procure pas de fondement juridique supplémentaire au projet. On supprimera dès lors ces références du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Il convient de veiller à ce que les dispositions en projet aux articles 1^{er} et 2 du projet soient appliquées conformément aux règles répartitrices de compétences. Plus précisément, il faut tenir compte à cet égard des mesures transitoires que l'autorité fédérale a édictées en la matière, dans les limites de sa compétence, pour les normes relatives à la délivrance de permis de travail et à la dispense de cartes professionnelles dans le cadre de la situation spécifique de séjour des personnes concernées (article 6, § 1^{er}, IX, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles')¹.

¹ Voir le (projet d')arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissant étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour, concernant le Brexit', sur lequel le Conseil d'État a donné le 19 mars 2019 l'avis 65.648/1, et le (projet d')arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 février 2003 dispensant certaines catégories d'étrangers de l'obligation d'être titulaires d'une carte professionnelle pour l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, en ce qui concerne le Brexit', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donnera l'avis 65.708/1 le 26 mars 2019.

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er} du projet ajoute un point 36° à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 'portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers' ainsi qu'une référence à ce point à l'alinéa 4 de l'article 2.

Le Conseil d'État, section de législation, a donné le 11 mars 2019 l'avis 65.387/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'autorisation de travail pour les activités soumises au rythme des saisons, menées dans le cadre d'un transfert intra-groupe, de chercheur, de stagiaire, de volontaire, ou dans le cadre de la carte bleue européenne', dont l'article 18 prévoit déjà l'insertion d'un point 36° dans l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 juin 1999.

Il y a lieu d'harmoniser les deux projets en ce qui concerne la numérotation des dispositions à insérer.

Article 3

7. L'article 3 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur « le jour où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, conformément à l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, quitte l'Union sans que l'accord visé à l'article 50, paragraphe 2, du même Traité ait été conclu » et que l'arrêté cesse d'être en vigueur « le 31 décembre 2020 ».

Les articles 1^{er} et 2 du projet sont des dispositions modificatives qui auront sorti leurs pleins et entiers effets au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet². La fin de vigueur de l'arrêté en projet n'aura dès lors aucune incidence sur la force obligatoire des dispositions insérées par ses articles 1^{er} et 2 dans les arrêtés des 9 juin 1999 et 3 février 2003. La fin de vigueur de ces dispositions le 31 décembre 2020 devra par conséquent être inscrite dans ces dispositions mêmes.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 128, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).