



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.211/1
van 23 maart 2022

avis 71.211/1
du 23 mars 2022

over

sur

een 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'

un 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 ressortissants
étrangers se trouvant dans une
situation particulière de séjour'

Op 17 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 maart 2022.

*

Le 17 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un 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 ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 mars 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mars 2022.

*

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

“- le projet d’arrêté règle l’autorisation de travail des ressortissants de pays tiers à l’Union européenne, membres de la famille des personnes autorisées à séjourner en tant que bénéficiaires de la protection temporaire visée à l’article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers;

- les bénéficiaires de cette protection temporaire sont les personnes visées par une décision du Conseil de l’Union européenne prise en application de la directive 2001/55/CE du Conseil de l’Union européenne du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil;

- les dispositions actuelles de l’arrêté royal du 2 septembre 2018 ne prévoient pas d’autorisation de travail spécifique en faveur des membres de la famille des personnes autorisées à séjourner en tant que bénéficiaires de la protection temporaire visée à l’article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980, mais uniquement en faveur desdites personnes;

- une décision du Conseil de l’Union européenne, telle que visée ci-avant, vient d’être prise le 4 mars 2022 à l’occasion du conflit actuel en Ukraine et est entrée en vigueur à la même date;

- il convient que les membres de la famille des personnes autorisées à séjourner en tant que bénéficiaires de la protection temporaire visée à l’article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980, bénéficient également d’une autorisation de travail dès qu’elles sont autorisées à séjourner en Belgique en application de l’article 57/34 de ladite loi.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 strekt tot een uitbreiding van de categorie personen die toelating heeft om te werken, vermeld in artikel 10, 6°, van het koninklijk besluit van 2 september 2018,¹ met de personen die gemachtigd werden te verblijven met toepassing van artikel 57/34 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 5, § 1, derde lid, van de wet van 9 mei 2018 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden’, dat de Koning opdraagt de categorieën van betrokken buitenlandse onderdanen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarbij de “betrokken” buitenlandse onderdanen die zijn welke worden bedoeld in het eerste lid van dezelfde paragraaf.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. De te wijzigen bepaling vormt de omzetting van artikel 12 van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 ‘betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen’, waarin onder meer het volgende wordt bepaald:

“De lidstaten staan personen die tijdelijke bescherming genieten toe om, voor een periode die niet langer is dan die van hun tijdelijke bescherming, werkzaam te zijn in loondienst of als zelfstandige, met inachtneming van de beroepsregels, en deel te nemen aan activiteiten zoals volwassenenonderwijs, beroepsopleiding en praktische werkervaring. (...)”

De gemachtigde werd verzocht om toe te lichten of en op welke wijze de mogelijkheid om werkzaam te zijn als zelfstandige in het intern recht is omgezet. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“L’autorisation d’exercer une activité indépendante pour les personnes concernées ne relève pas de la compétence du SPF Emploi mais bien de celle du SPF Economie. Sauf erreur de notre part, le texte applicable est 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.”

¹ 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’.

Op het eerste gezicht bevat het door de gemachtigde aangehaalde koninklijk besluit van 3 februari 2003 geen vrijstelling van de verplichting om houder te zijn van een beroepskaart om in België een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen. Het verdient aanbeveling om zulks aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en om in voorkomend geval de nodige aanpassingen aan te brengen aan het regelgevend kader met het oog op de volledige en correcte omzetting van richtlijn 2001/55/EG en zodoende ook de uitvoering van het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 ‘tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan’.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKING

Artikel 2

5. Er wordt aan de ontworpen regeling met terugwerkende kracht uitwerking gegeven vanaf 4 maart 2022.

Aangezien het tot stand te brengen koninklijk besluit voor de betrokken categorie personen, waarvoor de toelating om te werken wordt uitgebreid, een voordeel inhoudt, kan de terugwerkende kracht worden aanvaard. De datum van 4 maart 2022 wordt, zoals de gemachtigde heeft bevestigd, verantwoord door het feit dat het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 op die datum in werking is getreden. Wel zou duidelijkheidshalve en op een meer gebruikelijke wijze in artikel 2 van het ontwerp moeten worden geschreven “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 4 maart 2022”.

*

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 :

« - le projet d'arrêté règle l'autorisation de travail des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, membres de la famille des personnes autorisées à séjourner en tant que bénéficiaires de la protection temporaire visée à l'article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

- les bénéficiaires de cette protection temporaire sont les personnes visées par une décision du Conseil de l'Union européenne prise en application de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil ;

- les dispositions actuelles de l'arrêté royal du 2 septembre 2018 ne prévoient pas d'autorisation de travail spécifique en faveur des membres de la famille des personnes autorisées à séjourner en tant que bénéficiaires de la protection temporaire visée à l'article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980, mais uniquement en faveur desdites personnes ;

- une décision du Conseil de l'Union européenne, telle que visée ci-avant, vient d'être prise le 4 mars 2022 à l'occasion du conflit actuel en Ukraine et est entrée en vigueur à la même date ;

- il convient que les membres de la famille des personnes autorisées à séjourner en tant que bénéficiaires de la protection temporaire visée à l'article 57/29 de la loi du 15 décembre 1980, bénéficient également d'une autorisation de travail dès qu'elles sont autorisées à séjourner en Belgique en application de l'article 57/34 de ladite loi ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet d'étendre la catégorie de personnes qui bénéficie d'une autorisation de travail, mentionnée à l'article 10, 6°, de l'arrêté royal du 2 septembre 2018¹, aux personnes autorisées à séjourner en application de l'article 57/34 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

Il trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 9 mai 2018 'relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour', qui charge le Roi de définir les catégories de ressortissants étrangers concernés, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les ressortissants étrangers « concernés » étant ceux visés à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. La disposition à modifier transpose l'article 12 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 'relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil', qui prévoit notamment ce qui suit :

« Les États membres autorisent, pour une période ne dépassant pas la durée de la protection temporaire, les personnes qui en bénéficient à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles applicables à la profession choisie, ainsi qu'à participer à des activités telles que des actions éducatives pour adultes, des cours de formation professionnelle et des stages en entreprise. (...) ».

Le délégué a été invité à préciser si et comment la possibilité de travailler comme indépendant a été transposée en droit interne. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'autorisation d'exercer une activité indépendante pour les personnes concernées ne relève pas de la compétence du SPF Emploi mais bien de celle du SPF Economie. Sauf erreur de notre part, le texte applicable est 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 ».

¹ Arrêté royal du 2 septembre 2018 'portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour'.

À première vue, l'arrêté royal du 3 février 2003 cité par le délégué ne comporte pas de dispense de l'obligation d'être titulaire d'une carte professionnelle pour exercer une activité professionnelle indépendante en Belgique. Il est recommandé d'examiner ce point plus avant et d'apporter, le cas échéant, les adaptations qui s'imposent au cadre réglementaire en vue d'assurer la transposition complète et correcte de la directive 2001/55/CE et, partant, également la mise en œuvre de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 'constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire'.

OBSERVATION PAR ARTICLE

Article 2

5. Le dispositif en projet est appelé à produire ses effets rétroactivement le 4 mars 2022.

L'arrêté royal à élaborer comportant un avantage pour la catégorie concernée de personnes pour laquelle l'autorisation de travail est étendue, la rétroactivité peut être admise. Comme l'a confirmé le délégué, la date du 4 mars 2022 est justifiée par le fait que la décision d'exécution (UE) 2022/382 est entrée en vigueur à cette date. À l'article 2 du projet, il conviendrait néanmoins d'écrire, dans un souci de clarté et d'une manière plus conforme à l'usage, « Le présent arrêté produit ses effets le 4 mars 2022 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME