

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

24 NOVEMBRE 1999

Proposition de loi modifiant la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes (1)

(Déposée par M. Vincent Van Quickenborne)

DÉVELOPPEMENTS

À la fin de 1991 déjà, le secrétaire d'État de la Région de Bruxelles-Capitale, M. Vic Anciaux, dans le cadre de sa compétence en matière de recherche scientifique à finalité non économique, avait chargé l'Institut supérieur du travail, Secteur des minorités ethniques, de la KU Leuven de réaliser une étude en collaboration avec Le Foyer, sur l'entrepreneuriat allochtone dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette étude avait pour objet de déterminer dans quelle mesure l'entrepreneuriat allochtone exerce une influence positive sur l'emploi, la mobilité sociale et l'intégration des immigrés.

Elle a montré que l'apport de l'entrepreneuriat allochtone à ces facteurs d'emploi, de mobilité sociale et d'intégration dépendait d'un certain nombre d'éléments, tels les motifs d'entreprendre, la réglementation, les facteurs structurels, etc. Comme motif d'entreprendre, la volonté d'autonomie peut s'avérer plus prometteuse que la fuite devant le chômage.

Les obstacles supplémentaires mis à l'établissement d'entrepreneurs allochtones sur le plan des preuves à

(1) La présente proposition de loi a déjà été déposée au Sénat le 18 septembre 1995, sous le numéro 1-98/1 — SE 1995.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

24 NOVEMBER 1999

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen (1)

(Ingediend door de heer Vincent Van Quickenborne)

TOELICHTING

Reeds einde 1991 werd op initiatief van Staatssecretaris Vic Anciaux van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in het kader van zijn bevoegdheid voor wetenschappelijk onderzoek met niet-economische finaliteit, een onderzoek uitgevoerd door het Hoger Instituut voor de Arbeid, sector etnische minderheden, van de KU Leuven, in samenwerking met De Foyer, naar het etnisch ondernemerschap in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Het doel van het onderzoek was na te gaan in welke mate etnisch ondernemerschap een positieve invloed uitoefent op de tewerkstelling, de sociale mobiliteit en de integratie van migranten.

Uit het onderzoek bleek dat de bijdrage die etnisch ondernemerschap aan deze factoren van tewerkstelling, sociale mobiliteit en integratie levert, afhankelijk is van een aantal elementen zoals startmotieven, reglementering, structurele factoren, enz. Als startmotief kan de drang naar zelfstandigheid meer beloftevol zijn dan de vlucht voor de werkloosheid.

Extra belemmeringen in de vestiging van etnische ondernemers en in de verplichte bewijzen van be-

(1) Dit wetsvoorstel werd in de Senaat reeds ingediend op 18 september 1995, onder het nummer 1-98/1 — BZ 1995.

fournir quant à l'aptitude professionnelle et aux connaissances commerciales peuvent être à l'origine de retards dans l'installation, voire d'occasions perdues. En revanche, une politique positive, sans incitation excessive, peut contribuer au développement de l'entreprise allochtone comme expression tangible d'une coexistence culturelle.

L'étude en question s'est traduite en recommandations politiques présentées par le secrétaire d'État aux ministres compétents. Il s'agissait de recommandations en vue de propositions relatives aux handicaps que les entrepreneurs allochtones rencontrent pour mettre sur pied leur affaire, et notamment à l'obstacle administratif que constitue la carte professionnelle.

Le NCMV s'est également penché sur le problème. Ici aussi, il est apparu nécessaire de modifier la loi en ce qui concerne la carte professionnelle pour les étrangers non-ressortissants de l'Union européenne. La présente proposition tend à répondre à cette nécessité.

*
* *

Carte professionnelle

La réglementation relative à la carte professionnelle est basée sur la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, tout étranger qui exerce, sur le territoire du Royaume, une activité de caractère lucratif et indépendant doit être titulaire d'une « carte professionnelle ». Est considérée comme indépendante, pour l'application de ladite loi, l'activité qui n'est pas soumise à la réglementation relative à l'occupation de travailleurs de nationalité étrangère.

L'article 2 habilite le Roi à dispenser de cette obligation certaines catégories d'étrangers. Cette dispense peut être accordée :

— soit lorsque l'exigence d'une carte professionnelle n'est pas indiquée en raison de la nature de la profession;

— soit lorsque pareille dispense est imposée à la Belgique par des traités internationaux ou se recommande par l'existence d'une réciprocité;

— soit aux réfugiés et aux apatrides qui ont été autorisés à séjourner ou à s'établir en Belgique.

Ont ainsi été dispensés de l'obligation :

— les ressortissants d'un État membre de la CEE;

roepsbekwaamheid en handelskennis kunnen een vertraagde en misschien wel een gemiste kans betekenen. Daarentegen kan een positief beleid, zonder overstimulering, het etnisch ondernemen als zichtbare uitdrukking van een culturele samenleving helpen ontwikkelen.

Naar aanleiding van het onderzoek werden ook beleidsaanbevelingen gedaan door de staatssecretaris aan de bevoegde ministers. Het ging hier om aanbevelingen betreffende voorstellen ten aanzien van de handicaps die etnische ondernemers ondervinden bij de uitbouw van hun handelszaak, waaronder de administratieve belemmering die de beroepskaart met zich brengt.

Ook het NCMV verrichtte terzake onderzoek. Hieruit bleek ook de noodzaak tot een wetwijziging in verband met de beroepskaart voor niet-E.U.-vreemdelingen. Met dit voorstel wens ik aan deze behoefte tegemoet te komen.

*
* *

Beroepskaart

De reglementering inzake de beroepskaart berust op de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

Vogens artikel 1 van deze wet moet elke vreemdeling die op het grondgebied van het Rijk een zelfstandige activiteit van winstgevende aard uitoefent, houder zijn van een « beroepskaart ». Voor de toepassing van deze wet wordt als een zelfstandige activiteit beschouwd de activiteit die niet onder de toepassing valt van de regeling betreffende de tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit.

Artikel 2 van de wet geeft aan de Koning de mogelijkheid om bepaalde « categorieën » van vreemdelingen vrij te stellen van deze verplichting. Deze vrijstelling kan verleend worden :

— hetzij het wegens de aard van het beroep niet geraden is een beroepskaart te eisen;

— hetzij een dergelijke vrijstelling aan België is opgelegd door internationale verdragen of tengevolge van wederkerigheid;

— hetzij aan vluchtelingen en staatlozen die vergunning hebben verkregen in België te verblijven of er zich te vestigen.

Zo werden van de verplichting ontheven :

— de onderdanen van een EEG-lidstaat;

— les épouses dont l'activité professionnelle se limite à l'aide qu'elles apportent à leur mari dans l'exercice de sa profession;

— les sportifs professionnels dont l'activité ne s'étend pas sur plus de soixante jours par année civile;

— les étrangers effectuant en Belgique des voyages d'affaires pendant une période limitée;

— les commerçants ambulants;

— les musiciens et les artistes qui se produisent en Belgique pour une période déterminée;

— les réfugiés autorisés à séjourner ou à s'établir en Belgique;

— les avocats.

Lors des travaux préparatoires, l'objet de la loi avait été explicité comme suit :

«Il ne s'agit donc pas d'instaurer une technique aveuglément restrictive de l'immigration étrangère, mais bien d'organiser avec clairvoyance, méthode et précision, des moyens de surveillance préventive ou de contrôle qui permettront au Gouvernement d'intervenir efficacement chaque fois que le mouvement des étrangers vers nos frontières ou leur activité dans le pays peut mettre en péril les intérêts les plus légitimes.»

Cet objectif fut déjà invoqué pour l'arrêté royal du 20 décembre 1939 qui instaurait la carte professionnelle en Belgique. L'objectif initial était, compte tenu de la crise des années trente, de protéger l'activité indépendante.

Pour apprécier la réglementation actuelle de la carte professionnelle, il convient de tenir compte d'un certain nombre de considérations.

1. L'obligation purement administrative de déterminer une carte professionnelle constitue pour l'étranger candidat indépendant une discrimination injustifiable par rapport à l'indépendant autochtone.

2. La carte professionnelle n'avait pas et n'a pas pour but de limiter l'immigration.

3. Économiquement, la réglementation ne se justifie pas. Entre la demande et la délivrance de la carte professionnelle, il s'écoule un délai d'attente qui va de quelques jours (rarement) à quelques mois (le plus souvent) et même à plusieurs années. Pour introduire sa demande, le candidat indépendant est tenu d'indiquer le lieu exact de son établissement.

Lorsque l'indépendant loue ou a acheté un immeuble, cela représente un investissement qui reste improductif pendant plusieurs mois. Cette situation peut hypothéquer gravement la base financière souvent faible de la jeune entreprise et, comme telle, est inad-

— de vrouwen wier beroepsactiviteit zich beperkt tot hulpverlening aan hun echtgenoot in de uitoefening van zijn beroep;

— de beroepssportlui die hun activiteit slechts zestig dagen per kalenderjaar uitoefenen;

— de vreemdelingen die in België voor een beperkte periode zakenreizen doen;

— de ambulante handelaars;

— de muzikanten en artiesten die voor een beperkte periode in België optreden;

— de vluchtelingen die vergunning hebben verkregen om zich in België te vestigen of er te verblijven;

— de advocaten.

In de voorbereidende werken werd de doelstelling als volgt uiteengezet :

«Het gaat er dus niet om de vreemde inwijking blindelings te beperken. De bedoeling is aan de Regering middelen voor preventief toezicht en controle ter hand te stellen die met doorzicht, methode en nauwkeurigheid georganiseerd, zullen toelaten doeltreffend op te treden, telkens als de inwijking van vreemdelingen in ons land, of hun bedrijvigheid in het land zelve, de meest gewettigde belangen in gevaar zouden kunnen brengen.»

Deze doelstelling werd reeds aangehaald voor het koninklijk besluit van 20 december 1939 dat de beroepskaart in België invoerde. De oorspronkelijke bedoeling ervan was, om tengevolge van de crisis in de jaren '30, de zelfstandige activiteit te beschermen.

Bij de beoordeling van de huidige reglementering inzake de beroepskaart dienen een aantal overwegingen in acht genomen te worden :

1. De louter administratieve verplichting tot het hebben van een beroepskaart vormt voor de vreemdeling-kandidaat-zelfstandige een niet te rechtvaardigen discriminatie ten opzichte van de autochtone zelfstandige.

2. De beroepskaart had en heeft niet als doel de immigratie te beperken.

3. Bedrijfseconomisch is de reglementering niet verantwoord. Tussen de aanvraag en de aflevering van de beroepskaart ligt een wachtermijn van enkele dagen (zelden) tot enkele maanden (meestal) en zelfs enkele jaren. Voor het indienen van zijn aanvraag is de kandidaat-zelfstandige reeds verplicht zijn juiste vestigingsplaats op te geven.

Wanneer de zelfstandige een pand huurt of gekocht heeft, betekent dit een onrendabele investering gedurende meerdere maanden. Deze situatie kan de dikwijls zwakke financiële basis van het jonge bedrijf zwaar hypothekeren en is als dusdanig onaan-

missible. Lorsque la carte professionnelle est refusée, cela représente une hémorragie financière grave.

4. La délivrance de la carte professionnelle est précédée d'un examen de la demande au niveau communal. C'est la police communale(!) qui doit donner un avis sur la personne du demandeur et sur la faisabilité commerciale(!) de l'activité indépendante envisagée. Outre qu'il n'appartient pas à l'autorité d'apprécier si une activité commerciale est réalisable ou non et que cette condition est aussi discriminatoire en soi, on ne peut prendre au sérieux une telle appréciation établie par un fonctionnaire de police. D'autre part, en pratique, le système donne lieu à des abus de pouvoir et à des rapports subjectifs.

5. Les conditions de recevabilité sont fixées par l'arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes. Les seuls documents à joindre à la demande sont les suivants :

- un certificat de bonne vie et mœurs;
- une attestation précisant que le requérant n'est atteint d'aucune maladie contagieuse ou transmissible et qu'il se trouve dans un état de santé lui permettant d'exercer l'activité faisant l'objet de la demande;
- un document établissant que le requérant satisfait aux conditions légales ou réglementaires pour exercer l'activité;
- toute demande de renouvellement doit être accompagnée d'attestations permettant d'apprécier si le requérant a satisfait à ses obligations fiscales et sociales.

Mis à part ces conditions objectives de recevabilité, la loi ne définit nulle part les critères sur la base desquels la carte professionnelle est ou n'est pas accordée.

L'objectif principal de la carte professionnelle, à savoir contrôler si l'indépendant immigré satisfait aux conditions légales ou réglementaires prévues pour l'exercice d'une activité professionnelle, est toutefois totalement dépassé. En effet, l'inscription au registre du commerce ne peut être obtenue sans que l'on produise ces pièces justificatives. De plus, depuis l'entrée en vigueur de la législation, 42 professions ont été réglementées dans le cadre de la législation sur l'accès à la profession. Dans le cadre de cette même réglementation, on a instauré l'attestation de distribution pour toutes les professions du commerce de détail.

6. La carte professionnelle doit être renouvelée tous les cinq ans. Cela veut donc dire que le renouvellement peut être refusé ou que la carte professionnelle peut être retirée. La limitation de la durée de validité

vaardbaar. In geval de beroepskaart geweigerd wordt, betekent dit een zware financiële aderlating.

4. Alvorens de beroepskaart wordt afgeleverd, gebeurt er een onderzoek van de aanvraag op gemeentelijk niveau. Het is de gemeentepolitie(!) die een advies moet geven over de persoon van de aanvrager en over de commerciële haalbaarheid(!) van de geplande zelfstandige activiteit. Buiten het feit dat het niet aan de overheid toekomt om te oordelen of een commerciële activiteit al dan niet haalbaar is en deze voorwaarde ook *in se* discriminatoir is, kan men een dergelijke beoordeling, opgemaakt door een politie-beambte, niet ernstig nemen. Het geeft bovendien in de praktijk aanleiding tot machtsmisbruik en subjectieve rapporten.

5. De ontvankelijkheidsvoorwaarden worden bepaald in het koninklijk besluit van 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten van vreemdelingen. De enige bij de aanvraag te voegen documenten zijn :

- een bewijs van goed zedelijk gedrag;
- een attest dat vermeldt dat de betrokkene niet is aangetast door een besmettelijke of overdraagbare ziekte en dat zijn gezondheidstoestand hem in staat stelt de activiteit uit te oefenen;
- een document waaruit blijkt dat aan de gestelde wettelijke of reglementaire voorwaarden tot uitoefening van de activiteit is voldaan;
- bij een aanvraag tot hernieuwing moeten attesten worden bijgevoegd waaruit blijkt dat de aanvrager aan zijn fiscale en sociale verplichtingen heeft voldaan.

Buiten deze objectieve ontvankelijkheidsvoorwaarden van een aanvraag, zijn nergens in de wet de criteria bepaald op basis waarvan de beroepskaart al dan niet wordt toegekend.

Het hoofddoel van de beroepskaart, nl. te controleren of de gastmiddenstander voldoet aan de gestelde wettelijke of reglementaire voorwaarden tot het uitoefenen van een handelsactiviteit, is echter volledig voorbijgestreefd. De inschrijving in het handelsregister kan immers niet bekomen worden zonder het voorleggen van deze bewijsstukken. Bovendien werden sinds de invoering van de wetgeving 42 beroepen in het kader van de vestigingswetgeving gereguleerd. Binnen dezelfde regelgeving werd voor alle kleinhandelsberoepen het distributieattest ingevoerd.

6. Een beroepskaart dient om de vijf jaar hernieuwd te worden. Dit houdt dan ook in dat een hernieuwing geweigerd kan worden of dat de beroepskaart ingetrokken kan worden. De beperking

d'une carte professionnelle est incompatible avec la nature d'une activité indépendante et avec la finalité des investissements réalisés dans une telle activité. Cette restriction rend difficile la conclusion de contrats de longue durée (baux commerciaux, contrats de distribution exclusive ou sélective, contrats d'achat ou de fourniture,...) et elle hypothèque gravement la viabilité de l'entreprise. En effet, la plupart des investissements ne sont pas amortis après cinq ans. La réglementation freine donc les investissements à risque.

L'argument selon lequel la carte professionnelle permet de contrôler les entreprises peu sérieuses ne se vérifie pas dans la pratique. En effet, les entreprises de ce genre cessent leurs activités dans un délai de cinq ans.

7. Le coût. Lors de toute demande, reconduction ou modification, il y a lieu de joindre un timbre fiscal de 2 500 francs. Si la carte professionnelle est délivrée, on doit payer en outre 1 000 francs par an. Il arrive que ces montants doivent encore être majorés d'une taxe communale. Il y a là en soi une discrimination par rapport à l'indépendant ressortissant de l'Union européenne.

8. Toute demande en vue d'obtenir une carte professionnelle mentionne les condamnations éventuellement encourues, y compris celles qui n'ont rien à voir avec l'exercice de l'activité indépendante. La loi ne précise cependant nulle part sur la base de quelles condamnations on peut refuser la carte professionnelle. Celle-ci peut également être retirée à la suite d'une condamnation. De telles sanctions ne se justifient pas dans une réglementation relative à l'exercice d'une activité indépendante.

9. La réglementation actuelle, qui était conçue pour protéger le commerce autochtone, ne répond plus à son objectif et favorise même les abus. Compte tenu de l'insécurité et de la longueur des délais d'attente, beaucoup de candidats indépendants étrangers se réfugient dans des statuts précaires (asbl, sociétés coopératives, ...).

*
* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Il est nécessaire de supprimer la carte professionnelle pour les étrangers disposant d'un droit de séjour illimité sur le territoire.

Les étrangers ayant acquis un droit de séjour illimité sur le territoire sont ceux qui :

— sont inscrits soit dans les registres de population, soit au registre des étrangers;

van de duur van een beroepskaart valt niet te rijmen noch met de aard van een zelfstandige activiteit, noch met de finaliteit van investeringen in een zelfstandige activiteit. Het afsluiten van langlopende contracten (handelshuur, exclusieve of selectieve distributieovereenkomsten, afname- of leveringscontracten,...) wordt hierdoor bemoeilijkt en legt een zware hypotheek op de leefbaarheid van de onderneming. De meeste investeringen zijn immers niet na vijf jaar afgeschreven. Deze reglementering vormt dan ook een rem op risicodragende investeringen.

Het argument dat de beroepskaart toelaat om niet-ernstige ondernemingen alsnog te controleren, gaat in de praktijk niet op. Dergelijke ondernemingen staken hun activiteit immers binnen een termijn van vijf jaar.

7. De kostprijs. Bij elke aanvraag, hernieuwing of wijziging dient een fiscale zegel van 2 500 frank gevoegd. Bij de aflevering van de beroepskaart dient nog eens 1 000 frank per jaar betaald. Deze bedragen kunnen nog vermeerderd worden met een eventuele gemeentekas. Op zich vormt dit een discriminatie ten overstaan van een EU-zelfstandige.

8. Op elke aanvraag tot een beroepskaart worden de eventuele opgelopen veroordelingen vermeld, ook die welke niets te maken hebben met het uitoefenen van een zelfstandige activiteit. Nergens in de wetgeving wordt echter gepreciseerd op basis van welke veroordelingen een beroepskaart kan worden geweigerd. Tevens kan de beroepskaart tengevolge van een veroordeling ingetrokken worden. Dergelijke sancties passen niet in een reglementering inzake de uitoefening van een zelfstandige activiteit.

9. De huidige reglementering die was opgevat als een beschermende maatregel voor de autochtone handel, is zijn doel voorbijgeschoten en werkt zelfs misbruiken in de hand. Gezien de onzekerheid en de lange wachttermijnen, verkiezen vele kandidaat-gastmiddenstanders hun toevlucht te zoeken in nepstatuten (vzw's., cv's, ...).

*
* *

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Het is nodig de beroepskaart af te schaffen voor vreemdelingen met een recht op verblijf voor onbepaalde duur.

Diegenen die een recht op verblijf voor onbepaalde duur definitief hebben verworven zijn de vreemdelingen die :

— ingeschreven zijn ofwel in het bevolkingsregister, ofwel in het vreemdelingenregister;

— et qui sont en possession soit d'une autorisation d'établissement, soit d'un autre titre de séjour attestant l'inscription au registre des étrangers.

En pratique, ce sont les étrangers qui résident dans le pays depuis au moins cinq ans ou qui ont acquis un droit de séjour définitif dans le cadre du regroupement familial.

La suppression de la carte professionnelle pour cette catégorie d'étrangers exige une modification de la loi, puisque l'interprétation actuelle de celle-ci ne permet pas de dispenser les étrangers titulaires d'un droit de séjour illimité.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 2 de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Pareille dispense est également accordée aux étrangers qui résident en Belgique depuis au moins cinq ans, ont acquis un droit de séjour illimité, sont inscrits dans les registres de population ou au registre des étrangers et sont détenteurs d'une autorisation d'établissement ou d'un autre titre de séjour attestant l'inscription au registre des étrangers. »

— en die in het bezit zijn van ofwel een vestigingsvergunning ofwel een andere titel van verblijf die de inschrijving in het vreemdelingenregister bewijst.

In de praktijk zijn dit de vreemdelingen die hier minimum 5 jaar verblijven of die in het kader van de familiehereniging een definitief recht op verblijf hebben verworven.

Het afschaffen van de beroepskaart voor deze categorie van vreemdelingen vereist een wetswijziging daar de huidige beoordeling van de wet niet toestaat vreemdelingen met een recht op verblijf voor onbeperkte duur vrij te stellen.

Vincent VAN QUICKENBORNE.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 2 van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen wordt aangevuld met het volgende lid :

« Zulk een vrijstelling wordt eveneens verleend aan de vreemdelingen die minimum 5 jaar in België wonen, een recht op verblijf voor onbeperkte duur hebben verworven, ingeschreven zijn in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister en in het bezit zijn van een vestigingsvergunning of een andere titel van verblijf die de inschrijving in het vreemdelingenregister bewijst. »

Vincent VAN QUICKENBORNE.