KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e mei 1976 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden van ontvankelijkheid van de verzoekschriften tot reglementering voorgeschreven door de wet van 1 maart 1976", heeft de 10e juni 1976 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Classes moyenn le 19 mai 1976, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions de recevabilité des requêtes en réglementation prévues par la loi du 1er mars 1976", a donné le 10 juin 1976 l'avis suivant :

Voor het opschrift wordt volgende tekst in overweging gegeven :

"Koninklijk besluit houdende uitvoering van de artikelen 1 en 2 van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen".

*

Het eerste lid van de aanhef ware juister gesteld als volgt :

"Gelet op de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, inzonderheid op de artikelen 1 en 2".

*

In artikel 1 van het ontwerp leze men : "De beroepsverbonden, die met toepassing van artikel 1 van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de be-

scherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, een verzoekschrift tot reglementering indienen, bewijzen door de ...".

*

In artikel 2 van het ontwerp verdient het aanbeveling de vierde en de vijfde volzin in een afzonderlijk lid te groeperen.

*

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt in zijn §§ 1, 2 en 3 de inhoud van het verzoekschrift tot reglementering.

Voor die bepalingen wordt volgende tekst aanbevolen :

"Artikel 3.-

Het verzoekschrift wijst de beroepstitel aan waarvan de bescherming wordt beoogd en omschrijft de te reglementeren werkzaamheid.

Het bevat :

a) een programma van de beroepskennis die dient te worden opgelegd; er mag geen andere beroepskennis worden voorgesteld dan die welke in een door het Rijk ingericht, erkend of gesubsidieerd onderwijs kan worden verworven;

b) de invoering van een stage, met aanduiding van de duur en van de aard van de inrichting waar de stage kan verricht worden;

.../...

c) passende aanwijzingen omtrent de oprichting en de inrichting van het Instituut als bedoeld in de artikelen 2, § 1, en 6 van de kaderwet van 1 maart 1976".

*

In § 4 van hetzelfde artikel 3 worden een aantal regels gesteld met betrekking tot overgangsmaatregelen die het verzoekschrift moet bevatten ten voordele van de personen die bij de inwerkingtreding van de reglementering het beroep reeds uitoefenen. Er is in voorzien dat het verzoekschrift de tijd bepaalt gedurende welke het beroep moet uitgeoefend zijn zonder dat die één jaar mag overtreffen, verder dat twee commissies der verworven rechten en twee commissies van beroep dienen te worden ingericht belast met het beslissen over de aanvragen tot inschrijving ingeleid tussen de datum van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot reglementering en de datum van het instellen van de kamers ontstaan uit de eerste verkiezingen van de leden van het Instituut beoogd bij artikel 2, § 1, van de kaderwet van 1 maart 1976.

Uit de tekst en uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat met die ontwerp-bepalingen beoogd is, zowel een omschrijving van de rechten van de personen die bij de inwerkingtreding van de reglementering het beroep al uitoefenen, als een regeling die de eerste door de wet voorgeschreven verkiezingen moet mogelijk maken.

.../...

Naar luid van artikel 2, § 1, van meergenoemde kaderwet bepaalt het verzoekschrift "de overgangsmaatregelen die moeten worden genomen ten opzichte van degenen die reeds het beroep uitoefenen op het ogenblik waarop het koninklijk besluit betreffende de reglementering in werking treedt". De wet verleent de Koning evenwel geen macht om bij voorbaat uit eigen initiatief bedoelde rechten te omschrijven, hetzij rechtstreeks, hetzij bij wege van verplichtingen die vooraf aan de indieners van het verzoekschrift worden opgelegd. Een zodanige regeling vindt dan ook in de kaderwet geen rechtsgrond.

Wel is het zo dat de Koning in artikel 67 van de Grondwet de nodige bevoegdheid put om regels te stellen die voor een uitvoering van de wet onmisbaar zijn. Aldus komt het de Koning toe, evenwel met eerbiediging van de grondbeginselen en van de processus van besluitvorming van de wet, maatregelen te nemen ten einde de bij de wet vereiste verkiezingen, die de in artikel 6 van de wet nader bepaalde inrichting van het Instituut voorafgaan, mogelijk te maken. Maatregelen die verder gaan of die de wet blijvend aanvullen liggen nochtans, bij afwezigheid van delegatie door de wetgever, buiten zijn bevoegdheid. De inschrijvingen die door organen of commissies, andere dan in de wet vermeld, zouden geschieden kunnen derhalve niet meer dan een voorlopig karakter hebben in afwachting dat over de definitieve inschrijving op de tabellen of op de lijsten door de overeenkomstig artikel 6 van de wet samengestelde kamers van het Instituut zal worden beslist.

.../...

Aan wie de voorlopige inschrijving wordt opgedragen is een beleidsvraag waarvan, gelet op het door de wet gehuldigde stelsel, het initiatief uiteraard aan de beroepsverbonden toekomt. Mocht alzo tot de oprichting van speciale commissies worden besloten, dan zullen die, het bepaalde in artikel 94 van de Grondwet in acht genomen, nimmer de aard van een rechtscollege kunnen hebben, noch zich over het recht op uitoefening van het beroep kunnen uitspreken.

Uitgaande van die overwegingen, stelt de Raad van State hierna een tekst voor die in de plaats zou komen van het bepaalde in § 4 en best een afzonderlijk artikel zou vormen :

"Artikel ...-

§ 1. Het verzoekschrift bevat overgangsmaatregelen voor de inschrijving van de personen die bij de inwerkingtreding van de reglementering het beroep uitoefenen.

Dienomtrent vermeldt het :

a) de tijd gedurende welke het beroep moet zijn uitgeoefend om voor een van de organieke regels afwijkende inschrijving in aanmerking te komen;

b) de termijn waarin het verzoek om inschrijving moet worden ingediend;

c) de wijze waarop het bewijs van de uitoefening van het beroep moet worden geleverd.

.../...

§ 2. Het verzoekschrift vermeldt bovendien het orgaan dat met de voorlopige inschrijving van de personen als bedoeld in § 1 wordt belast in afwachting van de inrichting van het Instituut, de wijze waarop de eerste verkiezingen ter samenstelling van de kamers van het Instituut worden ingericht, het orgaan dat daarmede wordt belast en de tijd waarin de verkiezingen moeten geschieden".

De artikelen 4 en volgende van het ontwerp dienen dan vernummerd te worden.

*

Naar luid van artikel 5 van het ontwerp gaat de Minister binnen de in artikel 2, § 2, van de wet bepaalde termijn na of het verzoekschrift, dat volledig is, "de gestelde voorwaarden vervult". De inhoud van artikel 4 van het ontwerp in acht genomen, is onvoldoende duidelijk wat met dat bepaalde in artikel 5 is bedoeld. Alleszins is het zo dat de Minister in de wet geen bevoegdheid vindt om, zoals in het tweede lid van artikel 5 van het ontwerp is gesteld, een verzoekschrift tot reglementering, dat volledig is, af te wijzen.

De Raad van State stelt dan voor de artikelen 4 en 5 van het ontwerp door de volgende tekst te vervangen :

"Artikel ...-

De in artikel 2, § 2, van de kaderwet van 1 maart 1976 bepaalde termijn gaat in met de ontvangst van een volledig verzoekschrift.

.../...

In voorkomend geval nodigt de Minister van Middenstand, binnen vijftien dagen na ontvangst, het verzoekend beroepsverbond uit het verzoekschrift derwijze aan te vullen dat het voldoet aan de vereisten die in de wet en in dit besluit zijn gesteld".

*

Voor artikel 7 van het ontwerp wordt volgende redactie in overweging gegeven :

"Artikel 7.-

Voor de toepassing van artikel 2, § 4, van de wet, nodigt de Minister van Middenstand bij een ter post aangetekende brief het beroepsverbond uit om het verzoekschrift aan te passen. Indien binnen drie maanden daaraan niet is voldaan, wijst de Koning het verzoekschrift af".

*

Er schijnt geen reden voorhanden te zijn om voor het ontwerp-besluit in een speciale regeling ter inwerkingtreding te voorzien. Artikel 8 van het ontwerp mag dan ook worden geschrapt.

Le texte suivant est suggéré pour l'intitulé :

"Arrêté royal portant exécution des articles 1er et 2 de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services".

*

L'alinéa 1er du préambule serait plus correctement rédigé comme suit :

"Vu la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, notamment les articles 1er et 2".

*

A l'article 1er du projet, il convient d'écrire : "Les fédérations professionnelles qui, en application de l'article 1er de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, introduisent une requête en réglementation, justifient, par la ...

*

.../...

A l'article 2, il se recommande de grouper les quatrième et cinquième phrases en un alinéa distinct.

*

Dans ses §§ 1er, 2 et 3, l'article 3 détermine le contenu de la requête en réglementation.

Le texte suivant est recommandé pour ces dispositions :

"Article 3.-

La requête indique le titre professionnel à protéger et définit l'activité à réglementer.

Elle comprend :

a) un programme des connaissances professionnelles qu'il y a lieu d'imposer; il ne peut être proposé d'autres connaissances professionnelles que celles pouvant être acquises dans un enseignement organisé, reconnu ou subventionné par l'Etat;

b) l'instauration d'un stage, avec indication de la durée et de la nature de l'établissement où il sera effectué;

c) les indications adéquates concernant la création et l'organisation de l'Institut visé aux articles 2, § 1er, et 6 de la loi-cadre du 1er mars 1976".

*

.../...

Le § 4 du même article 3 établit un ensemble de règles relatives aux mesures transitoires que la requête doit comprendre à l'intention des personnes qui exercent déjà la profession au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation. Il prévoit que la requête détermine la durée pendant laquelle la profession doit avoir été exercée, sans qu'elle puisse excéder un an, et dispose ensuite, qu'il y a lieu d'organiser deux commissions des droits acquis et deux commissions de recours chargées de statuer sur les demandes d'inscription introduites entre la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal de réglementation et la date de l'installation des chambres issues des premières élections des membres de l'Institut visé à l'article 2, § 1er, de la loi-cadre du 1er mars 1976.

Il ressort du texte et des explications fournies par le fonctionnaire délégué, que ces dispositions en projet tendent aussi bien à définir les droits des personnes qui exercent déjà la profession au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation, qu'à établir une réglementation qui doit permettre les premières élections prescrites par la loi.

Aux termes de l'article 2, § 1er, de la susdite loi-cadre, la requête prévoit "les mesures transitoires qui doivent être prises à l'égard de ceux qui exercent déjà la profession au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de réglementation". La loi ne confère toutefois pas au Roi le pouvoir de définir ces droits d'avance et d'initiative, que ce soit directement ou par la voie d'obligations

.../...

imposées préalablement aux requérants. Aussi une telle disposition ne trouve-t-elle aucun fondement légal dans la loi-cadre.

/Sans doute le Roi puise-t-il dans l'article 67 de la Constitution, le pouvoir nécessaire pour édicter les règles indispensables à l'exécution de la loi. Il appartient donc au Roi, dans le respect toutefois des principes fondamentaux et du processus de décision prévus par la loi, de prendre des mesures destinées à permettre les élections prescrites par la loi qui doivent précéder l'organisation de l'Institut telle que précisée à l'article 6 de la loi. Des mesures qui vont au-delà ou qui complètent la loi de manière permanente échappent toutefois à son pouvoir, en l'absence de délégation accordée par le législateur./ Les inscriptions effectuées par des organes ou commissions autres que ceux mentionnés dans la loi, ne pourront dès lors revêtir qu'un caractère provisoire en attendant que les chambres de l'Institut, composées conformément à l'article 6 de la loi, statuent sur l'inscription définitive aux tableaux ou sur les listes. Quant à savoir à qui sera confiée l'inscription provisoire, c'est là une question d'option, dont l'initiative, eu égard au système consacré par la loi, appartient, de toute évidence, aux fédérations professionnelles. Si l'on opte pour la création de commissions spéciales, celles-ci n'auront jamais, vu la disposition de l'article 94 de la Constitution, la nature d'une juridiction ni ne pourront statuer sur le droit à l'exercice de la profession.

.../...

Le Conseil d'Etat, partant de ces considérations, propose ci-dessous un texte qui remplacerait la disposition du § 4 et qui gagnerait à former un article distinct :

"Article ...-

§ 1er. La requête comprend des mesures transitoires pour l'inscription des personnes qui exercent la profession au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation.

Elle mentionne à cet égard :

a) la durée pendant laquelle la profession doit avoir été exercée pour assurer le bénéfice d'une inscription dérogatoire aux règles organiques;

b) le délai d'introduction de la requête en inscription;

c) la manière dont sera apportée la preuve de l'exercice de la profession.

§ 2. La requête mentionne en outre l'organe qui est chargé de l'inscription provisoire des personnes visées au § 1er en attendant l'organisation de l'Institut, les modalités selon lesquelles seront organisées les premières élections en vue de la composition des chambres de l'Institut, l'organe qui en sera chargé et le délai dans lequel les élections doivent avoir lieu".

L'article 4 et les articles suivants doivent dans ce cas changer de numérotation.

*

.../...

Aux termes de l'article 5 du projet, le Ministre vérifie, dans le délai fixé par l'article 2, § 2, de la loi si la requête, lorsqu'elle est complète, "répond aux conditions requises". Eu égard au contenu de l'article 4 du projet, on n'aperçoit pas clairement la portée de cette disposition de l'article 5. Quoi qu'il en soit, le Ministr ne trouve pas dans la loi le pouvoir de rejeter, comme l'énonce l'alinéa 2 de l'article 5 du projet, une requête en réglementation qui est complète.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de remplacer les articles 4 et 5 du projet par le texte suivant :

"Article ...-

Le délai fixé à l'article 2, § 2, de la loi-cadre du 1er mars 1976 prend cours à partir de la réception d'une requête complète.

Le cas échéant, le Ministre des Classes moyennes invite, dans les quinze jours de la réception, la fédération professionnelle requérante à compléter la requête de telle manière qu'elle réponde aux conditions prévues par la loi et par le présent arrêté".

*

Il est suggéré de rédiger l'article 7 du projet comme suit :

.../...

"Article 7.-

En vue de l'application de l'article 2, § 4, de la loi, le Ministre des Classes moyennes invite la fédération professionnelle, par lettre recommandée à la poste, à adapter la requête. S'il n'est pas satisfait à cette demande dans les trois mois, le Roi rejette la requête".

*

Il ne semble y avoir aucune raison de prévoir un régime spécial d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. L'article 8 du projet peut dès lors être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,

H. COREMANS, staatsraden,
F. DEBAEDTS,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

Messieurs : président de chambre,

conseillers d'Etat,

assesseurs de la section de législation,

greffier de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.