KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 27e oktober 1982 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen", heeft de 27e oktober 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 27 octobre 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services", a donné le 27 octobre 1983 l'avis suivant :

I. VOORWERP VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet strekt tot wijziging van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen. Aan de oorsprong van die kaderwet ligt een wetsvoorstel ingediend door volksvertegenwoordiger VERHAEGEN (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1974-1975, nr 257-1), dat niet voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd. Een aantal bepalingen van het thans voorgelegde ontwerp kwamen reeds voor in voorgaande ontwerpen van wet waarover de Raad onderscheidenlijk op 4 januari 1980 en 13 mei 1981 de adviezen nrs L. 13.499 en L. 14.123 gaf.

Samengevat betreffen de voorgestelde wijzigingen volgende punten :

1. Als beroepskennis kan slechts worden geëist kennis die opgedaan werd in door het Rijk georganiseerde, erkende of gesubsidieerde onderwijsinstellingen (aanvulling van artikel 2, § 1, van de wet).

2. Diegenen die het beroep in het kader van een "arbeidsovereenkomst" uitoefenen, worden buiten het toepassingsgebied gesloten van de reglementeringen die zullen worden uitgevaardigd (wijziging van artikel 3 van de wet).

3. De op te richten "Instituten" zouden voortaan de volgende organen omvatten : een nationale raad, twee kamers van erkenning (een Nederlandstalige en een Franstalige) en twee kamers van beroep (wijziging van artikel 6 van de wet).

.../...

4. De bevoegdheden van de organen van de instituten worden herverdeeld (wijziging van de artikelen 7 en 8 van de wet).

5. De controlebevoegdheid van de regeringscommissaris wordt gepreciseerd (materie die van artikel 6 van de wet naar artikel 7, § 3, wordt overgebracht).

6. De tekst van de bepaling die de geheimhouding van de beraadslaging betreft,wordt aangepast (wijziging van artikel 14 van de wet).

7. Er wordt een overgangsregeling ingevoerd inzake de samenstelling van de op te richten instituten (invoeging van een artikel 17 in de wet).

8. De kosten van de eerste verkiezingen van de instituten zullen door de Schatkist worden voorgeschoten en op deze organen worden verhaald binnen een termijn van ten hoogste tien jaar (invoeging van een artikel 16 in de wet).

II. OPMERKINGEN.

Artikel 1.

1. Men stelle de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 1.-
Artikel 2, § 1, van de kaderwet van ...".

.../...

2. Met uitzondering van de woorden "Het bepaalt 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", stemt de tekst, wat de inhoud betreft, overeen met de huidige tekst van artikel 2, § 1, van de wet van 1 maart 1976.

De nieuwe regeling volgens welke het bepalen van de overgangsmaatregelen nu niet meer aan de beroepsverbonden toekomt doch bij artikel 17 van de wet zelf wordt geregeld, is een van de belangrijkste wijzigingen die men met het ontwerp in de wet van 1 maart 1976 wil aanbrengen.

3. Voorgesteld wordt de tweede volzin van het nieuwe artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 1 maart 1976 in een afzonderlijk lid op te nemen en dit als volgt te redigeren :

"Het beroepsverbond vermeldt daarin de te beschermen titel en omschrijft ...; het bepaalt eveneens het programma en het niveau van de beroepskennis alsook de duur van de stage welke het opgelegd wenst te zien".

4. In de tekst van het tweede lid van artikel 2, § 1, stond in de ontwerpen nrs L. 13.499 en L. 14.123 : "... in door het Rijk georganiseerde of gesubsidieerde scholen of leergangen".

Met het thans gehanteerde begrip "onderwijsinstellingen" wordt wellicht niets anders bedoeld.

.../...

5. De tekst van het derde lid van het nieuwe artikel 2, § 1, stemt,wat de inhoud betreft,overeen met de laatste zin van het huidige artikel 2, § 1, tweede lid, dat moet worden gelezen in samenhang met het huidige artikel 6, § 1, eerste zin.

Omdat het instituut nog andere taken heeft dan die vermeld in het nieuwe artikel 2, § 1, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Het verzoekschrift voorziet tevens in de oprichting van een instituut met rechtspersoonlijkheid dat voornamelijk tot taak zal hebben ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 2.

Het doel van dit artikel is dubbel : enerzijds,wil het aan degenen die door een arbeidsovereenkomst gebonden zijn de inschrijving op het tableau van de beoefenaars van een gereglementeerd beroep of op de lijst van de stagiairs en het voeren van de titel ontzeggen; anderzijds, wil het voor hen die in het buitenland gevestigd zijn de occasionele uitoefening van het beroep in België afhankelijk maken van een toelating.

Uit de bepaling zoals ze in het ontwerp geredigeerd is ("Niemand mag,buiten een arbeidsovereenkomst om,..."),zou kunnen worden afgeleid dat het gereglementeerd beroep wel kan worden uitgeoefend of de titel wel worden gevoerd door iemand die in het kader van een arbeidsovereenkomst het beroep uitoefent, zonder op het tableau van de beoefenaars of op de lijst van de stagiairs te zijn ingeschreven. Dit lijkt echter niet de bedoeling te zijn. De memorie van toelichting stelt immers dat deze personen de titel niet kunnen voeren. De redenen daarvan worden uiteengezet in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting (blz. 4 en 5).

In de toelichting bij artikel 2 wordt meer in het bijzonder het volgende gezegd :

"Het (artikel 2) strekt er hoofdzakelijk toe de personen die de gereglementeerde dienst leveren in het raam van een arbeidsovereenkomst, vrij te stellen van de voorgeschreven formaliteiten.

Deze personen zullen dus hun bedrijvigheid mogen uitoefenen zonder te zijn ingeschreven op de tabel van de beoefenaars of zonder tijdelijke vergunning, maar zij zullen de beschermde titel niet mogen voeren. Deze zal worden voorbehouden aan de dienstverleners die de verkregen rechten genieten en aan de recipiendi die het bewijs zullen hebben geleverd van hun beroepsbekwaamheid.

Voor het overige blijft het verbod om de gereglementeerde bedrijvigheid uit te oefenen algemeen. Het geldt voor eenieder die in de beschouwde bedrijfssector zelfstandig zal werken :

- hetzij voor eigen rekening;
- hetzij als werkend vennoot of als vennootschapsorgaan;
- hetzij als zaakvoerder die niet aan een arbeidsovereenkomst is onderworpen.

De vennootschapsbeheerder die de tweevoudige hoedanigheid van orgaan en loontrekkende zou hebben zal dus gehouden zijn de wettelijke verplichtingen na te leven in de mate dat hij zal werken zonder te zijn verbonden door een arbeidsovereenkomst".

Die doelstellingen zouden duidelijker uit de tekst van het ontwerp moeten blijken. Deze zou als volgt kunnen luiden :

"Niemand mag als zelfstandige een ter uitvoering van deze wet gereglementeerd beroep uitoefenen of er de beroepstitel van voeren, indien hij niet is ingeschreven op het tableau van de beoefenaars van het beroep of op de lijst van de stagiai

.../...

of, indien hij gevestigd is in het buitenland, niet de toelating heeft bekomen om het beroep occasioneel uit te oefenen.

De personen die het beroep in het kader van een arbeidsovereenkomst uitoefenen,worden niet op de lijst van de stagiairs of op het tableau van de beoefenaars van het beroep ingeschreven. Zij zijn niet gemachtigd de titel van het beroep te voeren".

Men schrijve in elk geval in deze bepaling - en ook overal elders in het ontwerp - in de Nederlandse tekst "het tableau" in plaats van "de tabel" (vgl. artikel 428 van het Gerechtelijk Wetboek) en, zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst "occasioneel" (occasionnel) in plaats van "tijdelijk" (temporaire).

Artikel 3.

1. Het nieuwe artikel 6, § 1, eerste lid, stelle men beter als volgt : "De zetel van het instituut bedoeld in artikel 2, § 1, is gevestigd ...".

2. Het tweede lid van artikel 6, § 1, wordt, gelet op zijn inhoud, beter ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf.

3. Het nieuwe artikel 6, § 2, moet worden gelezen in samenhang met de nieuwe artikelen 7 en 8 (artikelen 4 en 5 van het ontwerp).

.../...

In het nieuwe artikel 6, § 2, wordt de bepaling van het bestaande artikel 6, § 3, betreffende de structuur van het instituut herschreven. In het bestaande artikel 6, § 3, wordt gesteld dat het instituut twee kamers omvat die respectievelijk het Nederlands en het Frans als voertaal hebben en wordt bepaald hoe die kamers zijn samengesteld. In het bestaande artikel 6, § 4, werd een gelijkaardige regeling opgenomen in verband met de twee kamers van beroep.

In het nieuwe artikel 7 worden de bevoegdheden en taken van de nationale raad bepaald en in het nieuwe artikel 8 die van de "kamers (van erkenning)" (§ 1) en van de "kamers van beroep" (§ 4).

Het instituut omvat een nationale raad, samengesteld uit een gelijk aantal Nederlandstalige en Franstalige leden, twee kamers van erkenning en twee kamers van beroep, die het Frans respectievelijk het Nederlands als voertaal hebben.

In het tweede lid van het nieuwe artikel 6, § 2, wordt gesteld dat "De gewone en plaatsvervangende leden van deze Kamers worden verkozen door de personen die op de tabel van de beoefenaars zijn ingeschreven" en volgens het derde lid "(bepaalt) de Koning het aantal leden, de voorwaarden tot verkiesbaarheid en de regels inzake verkiezing". Aldus is de wijze van verkiezing van de leden van de nationale raad niet vastgesteld. De Franse tekst daarentegen stelt duidelijker : "Leurs membres (d.i. du Conseil national et des Chambres) effectifs et suppléants sont élus ...". De Nederlandse tekst van het tweede lid moet in de zin van de Franse tekst worden aangepast.

.../...

De aan de "Kamers" opgedragen taken zijn aldus omvangrijker dan wat als een loutere "erkenning" wordt bestempeld, term die trouwens ook verkeerd is. Het gebruik van de term "erkenning" lijkt dus niet aangewezen.

Wat de "gemengde commissies van erkenning" betreft, wordt niet duidelijk in de tekst bepaald welke hun taak zal zijn. Zijn zij met dezelfde taken als de "Kamers" belast, voor het Duitse taalgebied?

De tekst evenmin als de memorie van toelichting bevatten enige precisering in dit verband.

In artikel 8, § 2, echter wordt gezegd, na de opsomming van de hierboven aangegeven, aan de kamers opgedragen taken, dat "de zaken die het Duitse taalgebied aangaan tot de bevoegdheid van een gemengde Commissie van erkenning en van een gemengde Commissie van beroep (behoren)", wat wel kan inhouden dat het gaat om de bevoegdheden, hierboven opgesomd, die artikel 8, § 1 en § 4, aan de kamers toewijst. Ook hier zouden de tekst en de memorie van toelichting gepreciseerd moeten worden.

De vraag kan gesteld worden waarom hier de term "Commissie" en niet de term "Kamer" gebruikt wordt, daar die commissie wellicht dezelfde materiële bevoegdheid zal hebben als de twee "kamers van erkenning" en zij zal samengesteld zijn uit "afgevaardigden" (blijkbaar bedoelt men "leden") van die kamers.

.../...

Een fundamenteel gebrek van het ontwerp is dat het geen enkel territoriaal of ander criterium bevat om de onderlinge bevoegdheid van de kamers en commissie van een verschillend taalstelsel af te bakenen.

Naar het voorbeeld van het criterium gehanteerd in artikel 11 van de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen, zou bv. kunnen worden bepaald dat de Nederlandstalige, de Franstalige of de gemengde kamer zou bevoegd zijn naar gelang van de plaats waar de aanvrager zijn beroep voor het eerst zal uitoefenen, regeling die dan zou moeten worden aangevuld met het voorschrift dat ten aanzien van degene die zijn beroep in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wil uitoefenen de taal van de aanvraag determinerend zal zijn, voor zover die taal het Nederlands of het Frans is.

.../...

Datzelfde criterium zou dan ook bepalend kunnen zijn om uit te maken op welke lijst van stagiairs of op welk tableau van beoefenaars de betrokkene dient te worden ingeschreven, welke "kamer van erkenning" en "kamer van beroep" disciplinaire rechtsmacht over hem heeft en aan welke verkiezingen van de leden van de diverse organen hij mag deelnemen.

Wat de hier aan de orde gestelde problematiek betreft, kan ook nog worden verwezen naar de uitvoerige adviezen die de Raad van State heeft uitgebracht over een ontwerp van wet tot instelling van de Orde van landmeters-experten onroerende goederen (nr L. 12.384) en over een ontwerp van wet tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat (nr L. 14.262).

4. In het nieuwe artikel 6, § 3, leze men "te zijnen bate" in plaats van "te hunnen bate" en schrijve men "1°" en "2°" in plaats van "1)" en "2)".

Artikel 4.

1. Het nieuwe artikel 7, § 1, 1°, onderwerpt de vaststelling van deontologische regels aan de goedkeuring van de Koning, zoals de Raad van State in zijn advies nr L. 13.499 had voorgesteld wegens het groot belang dat aan die regels moet worden gehecht.

2. Met verwijzing naar de in het advies nr L. 12.384 voorgestelde teksten voor de artikelen 60 en 61 van het toenmalige ontwerp, wordt voor artikel 7, § 1, de volgende tekst voorgesteld :

"De nationale raad stelt de voorschriften van de plichtenleer en het stagereglement vast. Deze voorschriften en dit reglement hebben slechts bindende kracht nadat ze door de Koning zijn goedgekeurd.

De nationale raad heeft bovendien als opdracht :

1° ... (tekst van het 2° van het ontwerp);

2° ... (tekst van het 3° van het ontwerp);

3° het huishoudelijk reglement van de nationale raad,van de (kamers van erkenning) en van (de kamers van beroep) vast te stellen;

4° ... (tekst van het 5° van het ontwerp)".

3. Het nieuwe artikel 7, § 3, regelt de bevoegdheden van de regeringscommissaris op een andere wijze dan het bestaande artikel 6, § 8, en beperkt ze tot de handelingen van de nationale raad : elke beslissing van de raad, die strijdig geacht wordt met de wetten of verordeningen in het algemeen of die de solvabiliteit van het instituut in gevaar brengt, kan bestreden worden.

Het derde lid van § 3 dient te bepalen binnen welke termijn het beroep dient te worden ingesteld, ten einde de minister vóór het verstrijken van de termijn gesteld in het vierde lid,over een minimum van tijd te laten beschikken om uitspraak te doen.

Er moet ook worden gepreciseerd welke de bevoegdheid van de minister is. Naar het voorbeeld van artikel 10, § 2, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald, dat indien de minister binnen een termijn van ... dagen ingaand op ... de nietigverklaring niet heeft uitgesproken, de beslissing definitief wordt.

Artikel 5.

1. In aansluiting bij de tekst voorgesteld voor artikel 7 wordt voor het nieuwe artikel 8, § 1, de volgende redactie aanbevolen :

.../...

"§ 1. De (kamers van erkenning) hebben tot taak :

1° het tableau van de beoefenaars, de lijst ... die de titel van het beroep eershalve mogen voeren, op te maken en bij te houden;

2° (tekst van het 2° van het ontwerp);

3° te waken over de toepassing van de voorschriften van de plichtenleer, en uitspraak in tuchtzaken te doen ... (voorts zoals in 3° van het ontwerp);

4° op gezamenlijk verzoek van de partijen uitspraak te doen over de betwistingen inzake honoraria en op verzoek van de hoven en rechtbanken of in geval van geschil tussen op het tableau of op de lijst ingeschreven personen advies uit te brengen over de berekening van de honoraria".

2. Paragraaf 4 heeft betrekking op de benoeming van magistraten bij de kamers en bij de gemengde commissie van beroep. Aangezien de Minister van Justitie ter zake mede bevoegd is, is het aangewezen dat hij betrokken wordt bij de voordracht van het koninklijk besluit houdende indiening van onderhavig ontwerp van wet.

3. Het nieuwe artikel 8, § 5, werd gedeeltelijk overgeschreven van artikel 13, § 5, van de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen. In tegenstelling tot wat inzake de Vestigingsraad wordt bepaald, wordt weliswaar niet uitdrukkelijk aan de kamers en de commissie van beroep de verplichting opgelegd om zich na vernietiging van een beslissing te gedragen naar het door de Raad van State beslechte rechtspunt, doch een dergelijke bepaling is overbodig gelet op het algemeen voorschrift van artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dienaangaande.

.../...

4. De rol van de rechtskundige assessoren die zowel in de kamers en de commissie van erkenning als in de kamers en de commissie van beroep zitting hebben, verschilt van die van de magistraten die de kamers en de commissie van beroep zullen voorzitten, vermits het alleen hun taak is de kamers en de commissies "bij te staan" en zij tegen de beslissingen beroep kunnen instellen bij de kamers of de commissie van beroep en ook bij de Raad van State.

Hun taak lijkt er dus meer een van controle dan van bijstand te zijn en de term "bijstaan" lijkt dan ook weinig gelukkig gekozen te zijn.

Artikel 7.

1. De overgangsregeling vervat in artikel 17 dat in de wet zou worden ingevoegd, kan als volgt worden samengevat.

In de besluiten tot reglementering van een bepaald beroep zal de Koning vaststellen welke voorwaarden diegenen die het beroep op het ogenblik van de inwerkingtreding van het reglementeringsbesluit uitoefenen, dienen te vervullen en sedert hoelang zij dat beroep al moeten uitoefenen om hun inschrijving op een door het gemeentebestuur van hun woonplaats op te stellen lijst van beoefenaars van het beroep te kunnen verkrijgen (§ 1).

De personen aan wie een inschrijving op de lijst wordt geweigerd, zullen beroep kunnen instellen bij door de Koning op te richten raden van erkenning, die respectievelijk het Nederlands en het Frans als voertaal hebben (§ 3).

De personen die op de lijst voorkomen, worden op het tableau van de beoefenaars ingeschreven zonder te moeten voldoen aan enige andere eis inzake beroepskennis of stage (§ 1, derde lid).

Aan de Koning wordt de opdracht gegeven :

- de wijze van opmaken van de gemeentelijke lijsten vast te stellen, de termijn te bepalen binnen welke die lijsten aan de minister dienen te worden overgemaakt en het bedrag van het recht te bepalen dat door het gemeentebestuur naar aanleiding van de aanvraag om inschrijving mag worden geheven (§ 2);

- de samenstelling en werkingsregels van de erkenningsraden vast te stellen (§ 3, tweede lid);

- te bepalen binnen welke termijn en op welke wijze bij de erkenningsraden beroep kan worden ingesteld (§ 3, derde lid).

Ten slotte wordt ook nog bepaald dat het niet nemen van een beslissing door het gemeentebestuur binnen de voorgeschreven termijn, gelijkstaat met een weigeringsbeslissing (§ 3, vierde lid).

2. De tekst laat in het midden of de regelingen die de Koning ter uitvoering van §§ 1 en 2 zal moeten treffen bij wege van algemene maatregel zullen moeten worden bepaald dan wel in ieder reglementeringsbesluit afzonderlijk en desgevallend op een verschillende manier zullen kunnen worden vastgesteld. De bij het artikel gegeven toelichting geeft geen aanwijzing wat dit punt betreft.

Paragraaf 1 en de bij het wetsontwerp gegeven algemene toelichting lijken er wel op te wijzen dat die bepalingen bij de uitvaardiging van elk reglementeringsbesluit afzonderlijk zullen moeten worden vastgelegd.

De thans nog in de wet van 1 maart 1976 ingeschreven vrijheid voor elk beroepsverbond om een eigen overgangsregeling voor te stellen wordt immers vervangen door een bij de wet bepaalde regeling die bestaat in de inschrijving op een door het gemeentebestuur op te maken lijst onder de door de Koning te bepalen voorwaarden.

.../...

Vermits het aan de Koning zal toekomen de termijn en andere voorwaarden van inschrijving te bepalen, zullen, naar gelang van het te reglementeren beroep, verschillende regelingen nuttig of misschien zelfs nodig blijken.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar zou het onder meer de bedoeling zijn niet voor alle beroepen een even lange periode van uitoefening van het beroep te eisen om van de overgangsregeling te kunnen genieten.

De tekst van het eerste lid van artikel 17, § 1, zou in die veronderstelling dienen te worden gepreciseerd als volgt :

"De personen die bij de inwerkingtreding van een reglementeringsbesluit het gereglementeerde beroep uitoefenen onder zodanige voorwaarden en sedert een zodanige, ten hoogste (of ten laagste) op ... jaar gestelde tijdspanne als de Koning in het reglementeringsbesluit bepaalt, worden ... (voorts zoals in het ontwerp)".

3. Ook bij § 2 rijst de vraag of het hier een algemene door de Koning, in uitvoering van de wet uit te vaardigen regeling betreft of een individuele, per beroep in het reglementeringsbesluit op te nemen regeling.

Hier zou het de voorkeur verdienen een algemene, met betrekking tot al de te nemen reglementeringsbesluiten, geldende regeling te treffen. Verscheidenheid wat de verschuldigde vergoeding voor inschrijving betreft, verschillen in de wijze van opstellen van de lijsten en in de termijnen van de mededeling van die lijsten aan de minister lijken niet te rechtvaardigen. Verduidelijking wat de juiste bedoeling betreft, tenminste in de memorie van toelichting,

is ook hier gewenst. Mocht het de bedoeling zijn deze regeling in ieder reglementeringsbesluit afzonderlijk in te schrijven, wat niet aangewezen lijkt om de hierboven aangegeven redenen, dan zou ook op dit punt een verduidelijking van de tekst wenselijk zijn.

4. De tekst van artikel 17, § 1, laat er twijfel over bestaan of het opnemen van een persoon op de door de gemeente op te maken lijst en de weigering door de gemeente om een persoon op te nemen al dan niet automatisch ook de inschrijving of niet-inschrijving op het tableau zal meebrengen.

Deze bemerking is onder meer van belang voor wat het instellen van het beroep bij de raden van erkenning betreft.

De memorie van toelichting geeft een aanwijzing waar wordt gesteld : "De betwistingen die zouden kunnen ontstaan aangaande beslissingen of ingeval de gemeenteoverheden niet van zich laten horen, zullen worden beslecht door de door de Koning opgerichte raden van erkenning".

Blijft dan evenwel nog de vraag welk orgaan van het gemeentebestuur ter zake bevoegd zal zijn.

Wegens het belang van de inschrijving op het tableau van de beoefenaars van een bepaald beroep bij wege van overgangsmaatregel en de weinige waarborgen waarmee dat gebeurt, is het wenselijk dat aan die beslissingen een zekere bekendheid zou worden gegeven en dat ook aan belanghebbende derden het recht zou worden verleend om tegen die beslissingen beroep in te stellen bij de bevoegde raad van erkenning.

.../...

De hierboven in verband met de kamers en commissies van de permanente regelingen gemaakte opmerkingen inzake de benaming en de afbakening van de onderlinge bevoegdheid van de kamers en commissies van een verschillend taalstelsel gelden mutatis mutandis ook voor de in artikel 17 bedoelde raden van erkenning van de overgangsregelingen.

I. OBJET DU PROJET.

Le présent projet de loi tend à modifier la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services. Cette loi-cadre est issue de la proposition de loi du député VERHAEGEN (Doc. parl. Chambre des Représentants, session 1974-1975, n° 257-1), qui n'a pas été soumise à l'avis du Conseil d'Etat. Certaines dispositions du présent projet figuraient déjà dans des projets de loi antérieurs, sur lesquels le Conseil d'Etat a émis respectivement le 4 janvier 1980 et le 13 mai 1981 les avis n°s L. 13.499 et L. 14.123.

Les modifications proposées peuvent se résumer comme suit :

1. Seules peuvent être exigées au titre de connaissances professionnelles, les connaissances acquises dans des établissements d'enseignement organisés, reconnus ou subventionnés par l'Etat (ajout à l'article 2, § 1er, de la loi).

2. Les personnes qui exercent la profession dans les liens d'un "contrat de travail" sont exclues du champ d'application des réglementations à édicter (modification à l'article 3 de la loi).

3. Les "Instituts" à créer comprendront désormais les organes suivants : un conseil national, deux chambres d'agréation (l'une francophone, l'autre néerlandophone) et deux chambres d'appel (modification à l'article 6 de la loi).

.../...

4. Les attributions des organes des instituts sont redistribuées (modification aux articles 7 et 8 de la loi).

5. Le pouvoir de contrôle du commissaire du Gouvernement est précisé (matière transférée de l'article 6 de la loi à l'article 7, § 3).

6. Le texte de la disposition réglant le secret du délibéré est adapté (modification à l'article 14 de la loi).

7. Un régime transitoire est prévu pour la composition des instituts à créer (insertion d'un article 17 dans la loi).

8. Les frais des premières élections des instituts sont avancés par le Trésor et recouvrés à charge de ces organes dans un délai maximum de dix ans (insertion d'un article 16 dans la loi).

II. OBSERVATIONS.

Article ler.

1. La phrase liminaire de cet article devrait être rédigée comme suit :

"Article ler.-
L'article 2, § ler, de la loi-cadre du ...".

2. A l'exception des mots "Elle 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", le texte est identique, quant au fond,

.../...

au texte actuel de l'article 2, § ler, de la loi du ler mars 1976.

Les nouvelles dispositions qui soustraient la détermination des mesures transitoires aux fédérations professionnelles pour la régler dans la loi même, notamment dans l'article 17, constituent l'une des modifications les plus importantes que le projet entend apporter à la loi du 1er mars 1976.

3. Il est proposé de consacrer à la deuxième phrase du nouvel article 2, § ler, alinéa ler, de la loi du ler mars 1976 un alinéa distinct, rédigé comme suit :

"La fédération professionnelle y mentionne le titre à protéger et définit ...; elle détermine en outre le programme et le niveau des connaissances professionnelles ainsi que la durée du stage qu'elle souhaite voir imposés".

4. Dans le texte des projets n°s L. 13.499 et L. 14.123, l'alinéa 2 de l'article 2, § ler, portait : " ... dans des écoles ou cours organisés ou subventionnés par l'Etat".

On peut sans doute considérer que la notion de "institutions d'enseignement" utilisée à présent n'a point, dans la pensée du Gouvernement, d'autre portée.

5. Le texte de l'alinéa 3 du nouvel article 2, § ler, correspond, du point de vue du contenu, à la dernière phrase de l'actuel article 2, § ler, alinéa 2, qui doit être combinée avec l'actuel article 6, § 1er, première phrase.

.../...

L'institut étant également chargé d'autres missions que celles qui sont mentionnées dans le nouvel article 2, § ler, il est proposé d'écrire :

"La requête prévoit en outre la création d'un institut doté de la personnalité civile qui aura essentiellement pour mission ... (la suite comme dans le projet)".

Article 2.

Le but de cet article est double : d'une part, il entend refuser aux personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail l'inscription sur le tableau des titulaires d'une profession réglementée ou sur la liste des stagiaires ainsi que le droit de porter le titre professionnel; d'autre part, il entend, à l'égard des personnes établies à l'étranger, soumettre à autorisation l'exercice occasionnel de la profession en Belgique.

Telle qu'elle est formulée ("Nul ne peut exercer en dehors des liens d'un contrat de travail, ..."), la disposition pourrait faire croire que la profession réglementée peut être exercée, ou que le titre peut en être porté, par les personnes pratiquant cette activité dans les liens d'un contrat de travail, sans qu'elles soient inscrites au tableau des titulaires ou sur la liste des stagiaires. Il ne semble pas que telle soit l'intention du Gouvernement. L'exposé des motifs prévoit, en effet, que ces personnes ne peuvent porter le titre, et il en indique les raisons dans sa partie générale (pp. 4 et 5).

.../...

Dans son analyse de l'article 2, l'exposé des motifs déclare plus particulièrement :

> "Il (l'article 2) tend essentiellement à dispenser des formalités prescrites les personnes qui prestent le service réglementé, dans les liens d'un contrat de travail.
>
> Ces personnes pourront donc pratiquer leur activité sans être inscrites au tableau des titulaires ou sans autorisation temporaire, mais elles ne pourront pas porter le titre protégé, celui-ci sera réservé aux prestataires de services bénéficiaires des droits acquis et aux récipiendaires qui auront fait la preuve de leur capacité professionnelle.
>
> Pour le surplus, l'interdiction de pratiquer l'activité réglementée reste générale. Elle concerne tout quiconque travaillera dans le secteur d'activité considéré, à titre indépendant :
>
> - soit pour compte propre;
> - soit en qualité d'associé actif ou d'organe de société;
> - soit comme gérant non soumis à contrat de travail.
>
> L'administrateur de société qui aurait la double qualité d'organe et de salarié sera donc tenu de respecter les obligations légales dans la mesure où il travaillera en dehors des liens d'un contrat de travail".

Ces objectifs devraient être énoncés plus clairement dans le texte du projet. Celui-ci s'établirait alors comme suit :

"Nul ne peut au titre d'indépendant exercer une profession réglementée en exécution de la présente loi ou en porter le titre professionnel s'il n'est inscrit au tableau des titulaires de la profession ou sur la liste des stagiaires ou si, étant établi à l'étranger, il n'a obtenu l'autorisation d'exercer occasionnellement cette profession.

Les personnes qui exercent la profession dans les liens d'un contrat de travail ne sont pas inscrites à la liste des stagiaires ni au tableau des titulaires de cette profession. Elles ne

.../...

sont pas autorisées à en porter le titre".

En tout état de cause, il convient, dans cette disposition et dans toutes les autres dispositions du projet, d'écrire dans la version néerlandaise "het tableau" au lieu de "de tabel" (cfr l'article 428 du Code judiciaire) et dans les deux versions "occasionnel" (occasioneel) au lieu de "temporaire" (tijdelijk).

Article 3.

1. Dans le nouvel article 6, § ler, alinéa ler, on écrira : "L'institut visé à l'article 2, § ler, a son siège ...".

2. Eu égard à son contenu, l'alinéa 2 de l'article 6, § ler, ferait mieux l'objet d'un paragraphe distinct.

3. Le nouvel article 6, § 2, doit se lire en combinaison avec les nouveaux articles 7 et 8 (les articles 4 et 5 du projet).

L'article 6, § 2, réécrit la disposition de l'article 6, § 3, relative à la structure de l'institut. L'actuel article 6, § 3, prévoit que l'institut comprend deux chambres ayant respectivement le français et le néerlandais comme langue véhiculaire, et règle la composition de ces chambres. L'actuel article 6, § 4, prévoit un régime analogue en ce qui concerne les deux chambres d'appel.

Le nouvel article 7 détermine les attributions et les missions du conseil national, le nouvel article 8 celles des "chambres (d'agréation)"(§ ler) et des "chambres d'appel" (§ 4).

.../...

L'institut comprend un conseil national, composé d'un nombre égal de membres francophones et néerlandophones, deux chambres d'agréation et deux chambres d'appel, ayant respectivement le français et le néerlandais comme langue véhiculaire.

La version néerlandaise du nouvel article 6, § 2, alinéa 2, dispose : "De gewone en plaatsvervangende leden van deze Kamers worden verkozen door de personen die op de tabel van de beoefenaars zijn ingeschreven" et poursuit en son alinéa 3 : "De Koning bepaalt het aantal leden, de voorwaarden tot verkiesbaarheid en de regels inzake verkiezing". La version néerlandaise omet ainsi de régler le mode d'élection des membres du conseil national. La version française, en revanche, dispose clairement que "Leurs membres (c'est-à-dire les membres du Conseil national et des Chambres) effectifs et suppléants sont élus ...". La version néerlandaise de l'alinéa 2 doit être mise en concordance avec la version française.

Dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 6, il est question du "Conseil national", de "Chambres d'agréation" et de "Chambres d'appel"; le nouvel article 8, § ler, parle de "Chambres", le nouvel article 8, § 2, d'une "Commission mixte d'agréation" et d'une "Commission mixte d'appel" et le nouvel article 8, § 3, de "Chambres d'agréation" et de "Commission mixte d'agréation". Enfin le nouvel article 17, § 3, qui contient la disposition transitoire prise à l'intention des personnes déjà établies, prévoit la création de "conseils d'agréation".

Le projet ne fait pas ressortir la structure des instituts avec une clarté suffisante; il ne règle pas avec la précision voulue la composition et les attributions respectives des différents organes; la terminologie qu'il utilise manque de cohérence.

.../...

Afin d'exclure toute possibilité de confusion, il importe d'uniformiser la terminologie des articles 6, § 2, et 8, en s'inspirant des compétences attribuées aux "Chambres".

Ces compétences sont les suivantes :

1° tenir à jour le tableau des titulaires et la liste des stagiaires;

2° accorder l'autorisation d'exercer occasionnellement la profession aux praticiens établis à l'étranger;

3° surveiller le respect des règles de la déontologie professionnelle

4° statuer sur ou émettre un avis concernant les contestations en matière d'honoraires.

Les missions confiées aux "Chambres", on le voit, sont trop vastes que pour pouvoir être qualifiées de pure "agréation", terme qui est du reste inexact. Il ne paraît pas indiqué, dès lors, de recourir à la notion d' "agréation".

Quant aux "commissions mixtes d'agréation", le texte n'en définit pas clairement les missions. Ces commissions sont-elles chargées des mêmes missions que les "Chambres", à l'égard de la région de langue allemande ?

Le texte du projet pas plus que l'exposé des motifs ne fournissent la moindre précision sur ce point.

L'article 8, § 2, dispose toutefois, après avoir énuméré les missions des chambres, rappelées ci-dessus, que "les affaires intéressant la région de langue allemande sont de la compétence d'une Commission mixte d'agréation et d'une Commission mixte d'appel", ce qui donne à penser qu'il s'agit des compétences, énumérées ci-avant que l'article 8, § ler et § 4, attribue aux chambres. Ici encore, le

.../...

texte du projet et l'exposé des motifs devraient être précisés.

On s'interroge par ailleurs sur la raison pour laquelle le projet utilise ici le terme "Commission" plutôt que le terme "Chambre", dès lors que cette commission aura probablement la même compétence matérielle que les deux "chambres d'agréation" et sera composée de "délégués" (il faut sans doute entendre : "de membres") de ces chambres.

Un vice fondamental du projet tient à l'absence de tout critère, territorial ou autre, permettant de délimiter la compétence respective des chambres et des commissions de régime linguistique différent.

Pour y remédier, on pourrait disposer, par exemple, en s'inspirant du critère utilisé à l'article 11 de la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat, que la chambre d'expression française, la chambre d'expression néerlandaise ou la chambre mixte est compétente selon le lieu où le demandeur exercera sa profession pour la première fois, règle qu'il conviendra ensuite de compléter par une disposition prévoyant qu'à l'égard de la personne désireuse d'exercer sa profession dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale c'est la langue utilisée dans la demande qui sera déterminante, pour autant qu'elle soit le français ou le néerlandais.

Le même critère pourrait alors servir à déterminer sur quelle liste de stagiaires ou sur quel tableau de titulaires l'intéressé devra être inscrit, quelles seront la "chambre d'agréation" et la "chambre d'appel" qui exerceront à son égard la juridiction disciplinaire et, enfin, à quelles élections en vue de la désignation

des membres des différents organes il aura le droit de participer.

En ce qui concerne les problèmes qui viennent d'être évoqués, on se reportera également aux avis circonstanciés que le Conseil d'Etat a émis concernant un projet de loi créant l'Ordre des géomètres experts en immeubles (n° L. 12.384) et un projet de loi relative à la réforme du revisorat d'entreprise (n° L. 14.262).

4. Dans le nouvel article 6, § 3, il convient d'écrire "à son profit" au lieu de "à leur profit" et "1°" et "2°" plutôt que "1)" et "2)".

.../...

Article 4.

1. Le nouvel article 7, § 1er, 1°, prévoit que les règles déontologiques établies par le conseil national sont soumises à l'approbation du Roi, conformément à ce que le Conseil d'Etat avait proposé dans son avis n° L. 13.499 en raison de l'importance considérable qu'il convient d'attacher à ces règles.

2. Se référant aux textes proposés dans l'avis n° L. 12.384 pour les articles 60 et 61 du projet de l'époque, le Conseil d'Etat suggère la rédaction suivante pour l'article 7, § 1er :

"Le conseil national établit les règles de la déontologie professionnelle et le règlement de stage. Ces règles et ce règlement n'ont force obligatoire qu'après leur approbation par le Roi.

Le conseil national a en outre pour mission :

1° ... (reprendre le texte du 2° du projet);

2° ... (reprendre le texte du 3° du projet);

3° d'arrêter le règlement d'ordre du conseil national, des (chambres d'agréation) et des (chambres d'appel);

4° ... (reprendre le texte du 5° du projet)".

.../...

3. Le nouvel article 7, § 3, règle les pouvoirs du commissaire du Gouvernement d'une autre manière que l'actuel article 6, § 8, et limite ces pouvoirs aux actes du conseil national : le commissaire pourra attaquer toute décision du conseil jugée contraire aux lois ou règlements ou de nature à compromettre la solvabilité de l'institut.

L'alinéa 3 du § 3 doit déterminer le délai d'introduction des recours afin que le ministre dispose, avant l'expiration du délai prévu par l'alinéa 4, d'un minimum de temps pour statuer.

Il convient, en outre, de préciser quel est le pouvoir du ministre. On pourrait, sur le modèle de l'article 10, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, disposer par exemple qu'au cas où le ministre n'a pas prononcé l'annulation de la décision dans un délai de ... jours prenant cours ..., la décision devient définitive.

Article 5.

1. Dans le prolongement du texte proposé pour l'article 7, la rédaction suivante est recommandée pour le nouvel article 8, § 1er :

"§ 1er. Les (chambres d'agréation) ont pour mission :

1° de dresser et de tenir à jour le tableau ...;

2° (texte du 2° du projet);

3° de veiller à l'application des règles de la déontologie ... (suite comme au 3° du projet);

.../...

4° de statuer sur les contestations ... ou en cas de contestation entre personnes inscrites au tableau ou sur la liste".

2. Le paragraphe 4 concerne la nomination de magistrats dans les chambres d'appel et dans la commission mixte d'appel. Comme le Ministre de la Justice est également compétent en la matière, il s'indique de l'associer à la proposition de l'arrêté royal de présentation du présent projet de loi.

3. Le nouvel article 8, § 5, est, en partie, la reproduction de l'article 13, § 5, de la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat. Il est vrai que, à la différence de ce qui est disposé à l'égard du Conseil d'établissement, les chambres d'appel et la commission d'appel ne se voient pas expressément imposer l'obligation de se conformer, après l'annulation d'une décision, au point de droit tranché par le Conseil d'Etat. Une telle disposition est toutefois superflue, eu égard à la règle générale énoncée à cet égard dans l'article 15 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

4. Le rôle des assesseurs juridiques, qui siègent tant dans les chambres d'agréation et la commission d'agréation que dans les chambres d'appel et la commission d'appel, est différent de celui des magistrats qui présideront les chambres d'appel et la commission d'appel, puisque ces assesseurs auront uniquement pour mission d'"assister" ces chambres et commissions et qu'ils pourront former un recours contre les décisions de celles-ci devant les chambres d'appel ou la commission d'appel ainsi que devant le Conseil d'Etat.

.../...

Il semble donc que leur mission soit une mission de contrôle plutôt que d'assistance. Aussi le choix du terme "assister" ne paraît-il guère heureux.

Article 7.

1. Le régime transitoire prévu par l'article 17 que le projet propose d'insérer dans la loi peut se résumer comme suit.

Dans les arrêtés de réglementation d'une profession, le Roi déterminera les conditions que les personnes qui exercent cette profession à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté de réglementation doivent remplir et le temps d'exercice qu'elles doivent compter pour pouvoir obtenir leur inscription sur une liste des titulaires de la profession, établie par l'administration communale de leur domicile (§ 1er).

Les personnes qui se voient refuser l'inscription à cette liste pourront introduire un recours devant des conseils d'agréation qui seront créés par le Roi et qui auront respectivement le français et le néerlandais comme langue véhiculaire (§ 3).

Les personnes qui figurent sur la liste sont inscrites au tableau des titulaires sans avoir à satisfaire à quelque autre condition de connaissances professionnelles ou de stage (§ 1er, alinéa 3).

Le Roi est chargé :

.../...

- de déterminer les modalités d'établissement des listes communales, de fixer le délai dans lequel ces listes doivent être transmises au ministre et d'arrêter le montant du droit que l'administration communale peut percevoir à l'occasion de la demande d'inscription (§ 2);

- de régler la composition et le fonctionnement des conseils d'agréation (§ 3, alinéa 2);

- de fixer le délai et les modalités d'introduction du recours auprès des conseils d'agréation (§ 3, alinéa 3).

Enfin, le projet dispose que l'absence de décision de l'administration communale prise dans les délais prescrits est assimilée à une décision de refus (§ 3, alinéa 4).

2. Le texte est muet sur le point de savoir si les règles que le Roi aura à établir en exécution des paragraphes 1er et 2 devront être fixées par voie de mesure générale ou dans chaque arrêté de réglementation particulier, et si elles pourront, le cas échéant, être différenciées. Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à cet article ne fournit aucune indication à cet égard.

Le texte du paragraphe 1er et le commentaire général du projet de loi semblent toutefois indiquer que ces dispositions devront être prises à l'occasion de chaque arrêté de réglementation particulier.

.../...

Le système actuel, qui laisse à chaque fédération professionnelle la libre initiative de proposer un régime transitoire spécifique, est en effet remplacé par un système déterminé par la loi, qui consiste dans l'inscription, aux conditions déterminées par le Roi, sur une liste établie par l'administration communale.

Comme il appartiendra au Roi de déterminer le temps d'exercice de la profession et les autres conditions de cette inscription, des régimes différents selon la profession à réglementer pourront s'avérer utiles, voire nécessaires.

Suivant les déclarations du fonctionnaire délégué, l'intention serait, notamment, de ne pas exiger pour l'admission au bénéfice du régime transitoire une période d'exercice qui ait la même durée pour toutes les professions.

Dans cette hypothèse, le texte du premier alinéa de l'article 17, § 1er, devrait être précisé comme suit :

"Les personnes qui, à la date de l'entrée en vigueur d'un arrêté de réglementation, exercent la profession réglementée dans les conditions et depuis le temps, fixé au maximum (ou au minimum) à ... ans, que le Roi détermine dans l'arrêté de réglementation, sont portées à leur demande sur une liste ..." (la suite comme dans le projet).

3. Le paragraphe 2 soulève la même question que le paragraphe 1er : s'agit-il d'un régime général que le Roi édictera en exécution de la loi ou d'un régime individuel par profession qu'Il inscrira dans l'arrêté de réglementation ?

.../...

Il serait préférable d'instaurer ici un régime général valable pour tous les arrêtés de réglementation à intervenir. Des différences en ce qui concerne le droit à percevoir pour l'inscription, l'établissement des listes et les délais de leur transmission au ministre ne semblent guère pouvoir se justifier. Ici encore, le Gouvernement doit préciser ses intentions exactes, ne fût-ce que dans l'exposé des motifs. Si l'intention était de faire inscrire ce régime dans chaque arrêté de réglementation particulier, ce qui ne paraît guère indiqué pour les motifs exposés ci-avant, il serait souhaitable que le texte du projet soit également précisé à cet égard.

4. Le texte de l'article 17, § 1er, laisse indécise la question de savoir si l'inscription d'une personne sur la liste établie par la commune ou le refus de la commune de l'y inscrire entraînera ou n'entraînera pas automatiquement son inscription ou sa non-inscription sur le tableau.

La question a son importance, notamment, pour l'introduction du recours devant les conseils d'agréation.

L'exposé des motifs fournit une indication à cet égard lorsqu'il déclare : "Les contestations qui pourraient naître à propos de décisions ou en cas de silence des autorités communales seront tranchées par les conseils d'agréation créés par le Roi".

La question demeure toutefois de savoir quel est l'organe de l'administration communale qui sera compétent en la matière.

.../...

.../...

Vu l'importance que revêt l'inscription, à titre de mesure transitoire, sur le tableau des titulaires d'une profession et le peu de garanties dont cette inscription est entourée, il paraît souhaitable de donner à ces décisions une certaine publicité et de reconnaître également aux tiers intéressés le droit d'introduire un recours contre ces décisions devant le conseil d'agréation compétent.

Les observations qui ont été faites ci-avant à l'égard des chambres et commissions relevant des régimes permanents, notamment en ce qui concerne leur dénomination et la délimitation des compétences respectives des chambres et commissions de régime linguistique différent, s'appliquent également mutatis mutandis aux conseils d'agréation visés à l'article 17, qui relèvent des régimes transitoires.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

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

La chambre était composée de

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.