

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 15 maart 1994 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van gezworen landmeter-expert", heeft op 28 juni 1994 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 15 mars 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de géomètre-expert juré", a donné le 28 juin 1994 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe, met toepassing van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, de beroepstitel en de uitoefening van het beroep van gezworen landmeter-expert te regelen.

Daartoe voorziet het ontwerp in de eerste plaats in de oprichting van een Beroepsinstituut van gezworen landmeters-experten (B.I.L.) (artikel 1). Voorts wordt bepaald dat het beroep van gezworen landmeter-expert als zelfstandige slechts uitgeoefend mag worden door personen die ingeschreven zijn op de tabel of op de lijst van stagiairs van het Instituut (artikelen 2 en 3). Het ontwerp bepaalt aan welke voorwaarden een persoon moet voldoen om titularis van het gereglementeerd beroep van gezworen landmeter-expert te kunnen zijn (artikelen 4 en 5). Ten slotte bevat het ontwerp overgangsbepalingen ten voordele van personen die de gereglementeerde beroepswerkzaamheid uitoefenen of uitgeoefend hebben op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit (artikelen 6 en 7).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Volgens artikel 1, § 1, van de genoemde kaderwet van 1 maart 1976 kan de Koning beslissen de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep te beschermen en de

.../...

uitoefeningsvoorwaarden voor dat beroep vast te stellen, "op verzoek van één of meer belanghebbende beroepsverbonden en na advies van de Hoge Raad voor de Middenstand".

1.1. Uit de aanhef van het ontwerp-besluit en uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt weliswaar dat de Hoge Raad voor de Middenstand over het op 11 oktober 1990 ingediende verzoekschrift een advies heeft gegeven, doch dit advies dateert van 25 april 1991.

De wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen heeft in essentie tot doel die overheid te informeren over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de beslissing moet dan ook in principe kort zijn. In beginsel zou een advies alleen dan in aanmerking genomen kunnen worden als uitgangspunt voor een veel later te nemen beslissing, als zou zijn aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan het adviesorgaan is uitgegaan, niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer ter zake dienend moet worden aangemerkt.

1.2. In het voorliggende geval zijn er evenwel bijzondere omstandigheden die een afwijking van deze beginselen kunnen verantwoorden.

In zijn advies van 25 april 1991 wees de Hoge Raad voor de Middenstand erop dat, ook al was een objectieve en duidelijke reglementering van het beroep van landmeter in

.../...

het kader van de wet van 1 maart 1976 noodzakelijk, er een "oud juridisch obstakel" was, dat zulke reglementering belette. Het beroep van landmeter was immers nog steeds geregeld door een - weliswaar verouderd en onvolledig - koninklijk besluit van 31 juli 1825, dat kracht van wet had. Krachtens artikel 15 van de wet van 1 maart 1976 was het dan ook onmogelijk om gebruik te maken van de in die wet bedoelde procedures, omdat de wet volgens die bepaling niet van toepassing was op de beoefenaars van een dienstverlenend intellectueel beroep dat gereglementeerd was door een bijzondere wet. De Hoge Raad was van mening dat het tijd was uit de wetgevende impasse te geraken, en achtte het "noodzakelijk dat het Departement van Middenstand snel een wettelijke oplossing zou uitdokteren" (1).

Gevolg gevend aan het advies van de Hoge Raad werd een wetsontwerp bij de Kamers ingediend, in essentie strekkend tot de opheffing van het genoemde koninklijk besluit van 31 juli 1825. Op advies van de Raad van State werd in het ontwerp een bepaling opgenomen "ten einde eventuele betwistingen omtrent de geldigheid van (de reeds gestelde procedurehandelingen) te voorkomen" (2). Die bepaling, welke ongewijzigd goedgekeurd werd, is thans terug te vinden in artikel 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 betreffende de opheffing van het koninklijk besluit

(1) Advies van 25 april 1991, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 304-2, (17), 17-18.

(2) Advies nr. L. 20.446/8 van 22 januari 1991, Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1316-1, (7), 7.

van 31 juli 1825 houdende bepalingen nopens de uitoefening van het beroep van landmeter, en luidt als volgt :

"Het verzoekschrift van 11 oktober 1990 tot reglementering van het beroep van landmeter-expert onroerende goederen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 november 1990, moet worden geacht te zijn ingediend met toepassing van de ... wet van 1 maart 1976".

Uit de parlementaire behandeling van het ontwerp blijkt dat niet enkel het verzoekschrift van 11 oktober 1990 en de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, maar ook het daarop volgend advies van de Hoge Raad voor de Middenstand "geregulariseerd" werden. De Minister lichtte immers toe dat de procedure in verband met het genoemde verzoekschrift "zich reeds in een ver gevorderd stadium (bevond)", maar dat, zolang het koninklijk besluit van 31 juli 1825 niet was opgeheven, "geen begin (kon) worden gemaakt met de reglementering van het beroep" (1). Bovendien werd het advies van de Hoge Raad ter kennis van de leden van de wetgevende Kamers gebracht, zoals blijkt uit het feit dat het gevoegd is als bijlage bij het verslag van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van de Senaat (2).

(1) Commissieverslag, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 304-2, p. 6.

(2) Geciteerd verslag, p. 17-22.

1.3. De tijd die verstreken is sinds het uitbrengen van het advies van de Hoge Raad voor de Middenstand blijkt aldus het gevolg te zijn van het feit dat de Regering precies is ingegaan op een suggestie van de Hoge Raad en de behandeling van het verzoekschrift heeft opgeschort totdat daarvoor een wettelijke grondslag werd gecreëerd. Bovendien heeft de wetgever de regelmatigheid van het advies aan elke betwisting willen onttrekken.

In die omstandigheden dient ervan uitgegaan te worden dat de Regering bij de beoordeling van het verzoekschrift van 11 oktober 1990 nog steeds kan steunen op het advies van 25 april 1991.

2. Toen dat advies gegeven werd, bepaalde artikel 1 van de kaderwet van 1 maart 1976 nog dat het advies van de Hoge Raad gunstig moest zijn. Inmiddels is artikel 1 vervangen bij artikel 128 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, en is niet langer vereist dat het advies gunstig moet zijn. Aangezien de gewijzigde bepaling, als procedureregel, onmiddellijk van toepassing is op de lopende procedures, is er dus geen beletsel voor de Regering om te steunen op het "ten dele" gunstig advies van de Hoge Raad.

3. Aan het bij artikel 1 van de wet van 1 maart 1976 opgelegde vormvereiste is dus voldaan, zodat de adviesaanvraag ontvankelijk is.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Algemene opmerking.

Nu het ontwerp strekt tot de bescherming van de beroepstitel van een beroep en tot de vaststelling van de uitoefeningsvoorwaarden voor dat beroep, dienen die beroepstitel en de benaming van het beroep nauwkeurig te worden vermeld en op consequente wijze te worden gebruikt.

Volgens artikel 2 van het ontwerp zou het te regelen beroep dat van "gezworen landmeter-expert" zijn. Volgens diezelfde bepaling zouden de te beschermen beroepstitels als volgt luiden : "gezworen landmeter-expert B.I.L." en "gezworen stagiair landmeter-expert".

De Raad van State stelt vast dat het ontwerp aldus afwijkt van de bewoordingen van de genoemde wet van 6 augustus 1993. In die wet wordt het beroep omschreven, enerzijds, als "landmeter-expert onroerende goederen" (artikelen 1, eerste lid, en 3), en anderzijds, als "landmeter" (artikel 2, eerste en derde lid). Rekening houdend met de opgelegde vermelding in de af te leveren akten, lijkt voor de beroepstitel uitgegaan te zijn van de omschrijving "gezworen landmeter" (artikel 2, derde lid).

Dit lijkt echter geen bezwaar op te leveren. De wet van 6 augustus 1993 houdt geen afwijking in van de regel van artikel 1 van de kaderwet van 1 maart 1976 volgens welke de Koning de beroepstitel van een beroep beschermt; integendeel, de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 6 augustus 1993

.../...

verwijzen uitdrukkelijk naar de voorwaarden te bepalen met toepassing van de wet van 1 maart 1976. Hieruit kan afgeleid worden dat de macht van de Koning om het beroep te omschrijven en de beroepstitel te bepalen, niet beperkt is ten gevolge van de in de wet van 6 augustus 1993 gebruikte bewoordingen.

Artikel 1.

In de Nederlandse tekst schrijve men : "... en werking bepaald worden door ...".

Artikel 2.

1. De bepaling van het eerste lid blijkt grotendeels een overname te zijn van de bepaling van artikel 3, eerste lid, van de kaderwet van 1 maart 1976. De Nederlandse tekst van het ontwerp dient dan ook afgestemd te worden op de Nederlandse tekst van de wet (bijvoorbeeld "tableau" in plaats van "tabel").

Het begrip "toestemming" zou evenwel beter vervangen worden door "machtiging" (1). Overigens dient in het ontwerp bepaald te worden welke (Belgische of buitenlandse) overheid de bedoelde machtiging dient te verlenen.

(1) In de Nederlandse tekst van artikel 3 van de wet van 1 maart 1976 wordt het begrip "toelating" gebruikt.

2. Men vermeldde in het tweede lid de wet van 6 augustus 1993 met haar volledig opschrift.

Artikel 3.

1. In de Nederlandse tekst redigere men de inleidende zin als volgt :

"Oefent de beroepswerkzaamheid van gezworen landmeter-expert in de zin van dit besluit uit, hij die gewoonlijk, als zelfstandige en voor rekening van derden :".

2. Men vervange de streepjes door respectievelijk 1° en 2°.

3. In de Nederlandse tekst van het tweede streepje (dat 2° wordt) vervange men het woord "tekent" door "onder-tekent".

In de Nederlandse tekst schrijve men voorts, in fine : "... welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden aangeboden".

Artikel 4.

1. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt de voorwaarden waaraan de "titularissen" (lees, in het Nederlands :

.../...

"beoefenaars") van het gereguleerde beroep dienen te voldoen. (In het Frans schrijven men "conditions" in plaats van "obligations").

Deze bepaling is bijzonder lang. Omwille van de leesbaarheid van de tekst zou overwogen kunnen worden artikel 4, en inzonderheid paragraaf 1, op te splitsen in een aantal afzonderlijke artikelen. Aldus zou gedacht kunnen worden aan artikelen voor de volgende bepalingen : opsomming van de algemene verplichtingen (zie artikel 2, § 5, van de wet van 1 maart 1976); lijst van de in aanmerking te nemen diploma's (eventueel op te nemen als een bijlage bij het ontworpen besluit) en aanwijzing van de bevoegde overheid (zie paragraaf 2 van het ontwerp); bijzondere bepalingen om te voldoen aan de vereisten van het Europees Gemeenschapsrecht (zie artikel 4, § 1, 1^o, g, van het ontwerp, dat de bepalingen overneemt van de artikelen 1, a, en 3 van de richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten).

2. In artikel 4 is sprake van "akten", "titels", "diploma's", "getuigschriften" en "certificaten".

Volgens artikel 2, § 5, van de kaderwet van 1 maart 1976 moet het koninklijk besluit betreffende de reglementering onder meer bepalen dat de beoefenaars van het gereguleerde beroep houder moeten zijn van een "diploma". Zeker wat de in België behaalde titels betreft, verdient het de voorkeur alleen deze term te gebruiken.

.../...

Diezelfde term kan ook gebruikt worden voor in het buitenland behaalde "diploma's, certificaten (of : "getuig-schriften") en andere titels", gelet op het feit dat al die titels volgens artikel 4, § 1, 1^o, g, 1, tweede lid, van het ontwerp tot de definitie van het begrip "diploma" behoren (Zie in dezelfde zin artikel 1, a, eerste lid, van de genoemde richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988).

3. Men vermeldde in paragraaf 1, 1^o, a, de besluiten waarnaar wordt verwezen met hun volledig opschrift :

- koninklijk besluit van 31 juli 1825 houdende bepalingen nopens de uitoefening van het beroep van landmeter;
- koninklijk besluit van 1 december 1921 dat betrekking heeft op wijzigingen aan de beschikkingen, rakende de uitoefening van het beroep van landmeter;
- koninklijk besluit van 18 mei 1936 dat betrekking heeft op wijzigingen aan de bepalingen betreffende het uitoefenen van het beroep van meetkundige-schatter van onroerende goederen;
- besluit van de Regent van 16 juni 1947 dat betrekking heeft op de enige proef, ingesteld ten behoeve van zekere gediplomeerden, ter verkrijging van het diploma van meetkundige-schatter van onroerende goederen.

.../...

4. In vergelijking met het verzoekschrift van 11 oktober 1990 bevat de lijst van diploma's een aantal diploma's die door de stellers van het ontwerp aan de door de verzoekers voorgestelde lijst zijn toegevoegd. Dit is inzonderheid het geval voor de diploma's van licentiaat in de wetenschappen, groep aardrijkskunde, optie landmeetkunde, en van licentiaat in de geometrologie, bedoeld in artikel 4, § 1, 1^o, b, van het ontwerp.

Zoals de Raad van State reeds opgemerkt heeft in zijn advies nr. L. 22.000/8 van 23 maart 1993 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 6 september 1993 tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, dienen de diploma's die niet in het inleidend verzoekschrift voorkomen, in het ontwerp geschrapt te worden. Het gaat hier immers om een verruiming van de oorspronkelijk voorgestelde eisen, welke bij artikel 2, § 4, van de wet van 1 maart 1976 verboden is (1).

Weliswaar wordt voor een toevoeging van diploma's aan de oorspronkelijke lijst in het verslag aan de Koning vóór het hiervoor genoemde koninklijk besluit van 6 september 1993 een verantwoording gegeven. Die verantwoording gaat ervan uit dat de oorspronkelijke voorwaarden slechts "uitgebreid" zouden worden door de weglating van een diploma, niet door de toevoeging van een diploma (2).

(1) Zie Belgisch Staatsblad, 13 oktober 1993, (22.448), 22.449.

(2) Loc. cit., (22.447), 22.448.

De Raad van State kan het met die zienswijze echter niet eens zijn. De bepaling van artikel 2, § 4, derde lid, van de kaderwet van 1 maart 1976, in die wet ingevoegd bij artikel 129 van de wet van 30 december 1992, moet gelezen worden in samenhang met artikel 2, § 2, van de wet van 1 maart 1976. Naar luid van die laatste bepaling kan iedere belanghebbende bij de Minister opmerkingen indienen op het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt verzoekschrift. Het in artikel 2, § 4, derde lid, bepaalde verbod strekt ertoe te voorkomen dat iemand die ervan afgezien heeft bezwaar aan te tekenen omdat de omschrijving en voorwaarden in het verzoekschrift hem toereikend voorkomen, achteraf moet vaststellen dat de eisen die in het reglementeringsbesluit staan, gewijzigd zijn (1).

Dit is met name het geval wanneer, door méér diploma's toegang tot het beroep te doen verlenen, het besluit een bepaald beroep verruimt tot een grotere groep kandidaten dan aanvankelijk bedoeld was.

De mogelijkheid voor belanghebbenden om hun opmerkingen in te dienen, beantwoordt ten deze aan een substantieel vormvereiste. Als het oorspronkelijk voorstel gewijzigd wordt in een zin als bedoeld in artikel 2, § 4, van de wet van 1 maart 1976, dienen belanghebbenden een nieuwe kans te krijgen om hun opmerkingen in te dienen.

(1) Vergelijk met de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 december 1992, waarin evenwel, ogenschijnlijk in afwijking van de bewoordingen van de wet, slechts sprake is van een "strengere" omschrijving van de eisen in het reglementeringsbesluit (Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 526-1, 37).

Bij gebreke van een tweede raadplegingsmogelijkheid dient het bepaalde in artikel 4, § 1, 1º, b, van het ontwerp geschrapt te worden.

5. Men vermeldde in paragraaf 1, 1º, d, het "Instituut" met zijn volledige benaming.

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 1, 1º, f.

6. In paragraaf 1, 1º, g, 1, worden in het tweede lid de bepalingen van artikel 1, a, eerste lid, van de voorgenomen richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 overgenomen.

Terwille van de overeenstemming met die richtlijn, wat inzonderheid de structuur van die bepaling betreft, dient men in paragraaf 1, 1º, g, 1, tweede lid, derde streepje, het zinsdeel beginnend met de woorden "wanneer de met het diploma" te laten aanvangen op een nieuwe lijn.

7. In paragraaf 1, 1º, g, 2, van het ontwerp worden de bepalingen van artikel 3, b, van de genoemde richtlijn 89/48/EEG overgenomen.

In het ontwerp wordt daarbij de nadruk gelegd op het bestaan van een opleidingstitel. In de richtlijn daarentegen ligt de nadruk op de effectieve uitoefening van het beroep gedurende twee jaar, waaraan bijkomend het

.../...

vereiste van een opleidingstitel is gekoppeld. Het zou wenselijk zijn dat het ontwerp zo nauw mogelijk aansluit bij de structuur en de bewoordingen van de richtlijn. Dit zou kunnen als de bepaling van artikel 3, b, van de richtlijn het voorwerp zou uitmaken van een afzonderlijke paragraaf van een afzonderlijk artikel, zoals voorgesteld in de opmerking 1 bij artikel 4.

Alleszins dient de bepaling die thans voorkomt in het eerste lid van paragraaf 1, 1^o, g, 2, van het ontwerp herschreven te worden, om duidelijk te maken dat én een beroepsuitoefening én een opleidingstitel vereist zijn.

In de bepaling die thans voorkomt in paragraaf 1, 1^o, g, 2, tweede lid, van het ontwerp, kan het zinsdeel beginnend met de woorden "die is aangewezen" worden weggelaten. Dat zinsdeel is op zijn plaats in de richtlijn, doch heeft geen zin in een nationaal uitvoeringsbesluit.

Artikel 5.

1. Nu dit artikel slechts twee leden bevat, kan de indeling in paragrafen weggelaten worden.

2. Men vervange in de Nederlandse tekst van paragraaf 1, de woorden "inschrijving in de tabel" door "inschrijving op het tableau".

.../...

3. In paragraaf 2 vermelde men de richtlijn 89/48/EEG met haar volledig opschrift.

Men vermelde eveneens het "Instituut" met zijn volledige benaming.

Artikel 7.

1. In 1^o vervange men, conform de opmerking 2 bij artikel 4, het woord "akten" door "diploma's". Men redigere die bepaling als volgt : "1^o houder zijn van een van de diploma's opgesomd in ...;".

2. In 2^o zou de inleidende zin duidelijkheidshalve als volgt geredigeerd kunnen worden : "bewijzen dat zij de gereguleerde activiteit tijdens de beschouwde periode hebben uitgeoefend, aan de hand van de volgende twee documenten".

PORTEE DU PROJET.

Le projet tend, en application de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, à régler le titre professionnel et l'exercice de la profession de géomètre-expert juré.

A cet effet, le projet prévoit en premier lieu la création d'un Institut professionnel des géomètres-experts jurés (I.P.G.) (article 1er). Il est prévu également que la profession de géomètre-expert juré ne put être exercée en qualité d'indépendant que par des personnes inscrites au tableau ou sur la liste des stagiaires de l'Institut (articles 2 et 3). Le projet dispose à quelles conditions une personne doit répondre pour pouvoir être titulaire de la profession réglementée de géomètre-expert juré (articles 4 et 5). Enfin, le projet comporte des dispositions transitoires en faveur de personnes qui exercent ou ont exercé l'activité professionnelle réglementée au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet (articles 6 et 7).

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

1. Selon l'article 1er, § 1er, de la loi-cadre précitée du 1er mars 1976, le Roi peut décider de protéger le titre professionnel et d'arrêter les conditions d'exercice d'une profession intellectuelle prestataire de services, cela "à la demande d'une ou de plusieurs fédérations professionnelles intéressées et après avis du Conseil supérieur des classes moyennes".

.../...

1.1. Il est vrai qu'il ressort du préambule de l'arrêté en projet et des documents transmis au Conseil d'Etat que le Conseil supérieur des classes moyennes a émis un avis sur la requête introduite le 11 octobre 1990, mais cet avis date du 25 avril 1991.

L'obligation légale faite à l'autorité réglementaire de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc en principe être bref. En principe, un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

1.2. Dans le cas sous examen, il existe cependant des circonstances particulières, susceptibles de justifier une dérogation à ces principes.

Dans son avis du 25 avril 1991, le Conseil supérieur des classes moyennes a signalé que, bien qu'une réglementation objective et claire de la profession de géomètre (arpenteur) dans le cadre de la loi du 1er mars 1976 fût nécessaire, il existait "une difficulté juridique ancienne" qui empêchait une telle réglementation. En effet, la profession de géomètre était toujours régie par un arrêté royal du 31 juillet 1825 qui, bien qu'obsolète et incomplet, avait force de loi. En vertu de l'article 15 de la loi du

.../...

1er mars 1976, l'utilisation des procédures visées dans cette loi était donc impossible, dès lors que, selon cette disposition, la loi n'était pas applicable aux titulaires d'une profession intellectuelle prestataire de services déjà réglementée par une loi particulière. Le Conseil supérieur était d'avis qu'il était temps de sortir de cette impasse législative et estimait "nécessaire que le Département des Classes moyennes recherche une solution législative rapide" (1).

A la suite de l'avis du Conseil supérieur, un projet de loi fut déposé aux Chambres, projet tendant essentiellement à abroger l'arrêté royal précité du 31 juillet 1825. Sur avis du Conseil d'Etat, une disposition fut inscrite dans le projet "afin de prévenir d'éventuelles contestations quant à la validité de(s) ... actes (de procédure déjà accomplis)" (2). Cette disposition, qui fut approuvée telle quelle, se retrouve à l'heure actuelle à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 6 août 1993 abrogeant l'arrêté royal du 31 juillet 1825 concernant les dispositions relatives à l'exercice de la profession d'arpenteur et est formulée comme suit :

"La requête du 11 octobre 1990 en réglementation de la profession de géomètre-expert immobilier, publiée au Moniteur belge du 29 novembre 1990, doit être réputée introduite en application de la loi ... du 1er mars 1976".

(1) Avis du 25 avril 1991, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 304-2, (17), pp. 17-18.

(2) Avis n° L. 20.446/8 du 22 janvier 1991, Doc. parl., Sénat, 1990-91, n° 1316-1, (7), p. 7.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi que non seulement la requête du 11 octobre 1990 et la publication de celle-ci au Moniteur belge, mais aussi l'avis subséquent du Conseil supérieur des classes moyennes ont été "régularisés". En effet, le Ministre précisa que la procédure relative à la requête précitée était "déjà fort avancée", mais que, tant que l'arrêté royal du 31 juillet 1825 n'aurait pas été abrogé, "l'on ne (pourrait) pas s'atteler à la réglementation de la profession" (1). Au surplus, l'avis du Conseil supérieur fut communiqué aux membres des Chambres législatives, ainsi qu'en témoigne le fait qu'il est joint en annexe au rapport de la Commission de l'agriculture et des classes moyennes du Sénat (2).

1.3. Il s'avère donc que le délai qui s'est écoulé depuis que le Conseil supérieur des classes moyennes a émis son avis résulte du fait que le Gouvernement s'est précisément rallié à une suggestion du Conseil supérieur et a sursis à l'examen de la requête en attendant qu'un fondement légal fût créé à cet effet. Au surplus, le législateur a entendu soustraire à toute contestation la régularité de l'avis.

Dans ces conditions, il faut considérer que, pour apprécier la requête du 11 octobre 1990, le Gouvernement peut toujours se fonder sur l'avis du 25 avril 1991.

(1) Rapport de la commission, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 304-2, p. 6.

(2) Rapport cité, p. 17-22.

2. Au moment où l'avis précité fut émis, l'article 1er de la loi-cadre du 1er mars 1976 disposait encore que l'avis du Conseil supérieur devait être favorable. Entre temps, l'article 1er a été remplacé par l'article 128 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses et il n'est plus requis que l'avis soit favorable. Etant donné qu'en tant que règle de procédure, la disposition modifiée est d'application immédiate aux procédures en cours, rien n'empêche donc le Gouvernement de se fonder sur l'avis "partiellement" favorable du Conseil supérieur.

3. Il a donc été satisfait à la formalité prescrite par l'article 1er de la loi du 1er mars 1976, de sorte que la demande d'avis est recevable.

EXAMEN DU TEXTE.

Observation générale.

Dès lors que le projet tend à protéger le titre professionnel d'une profession et à fixer les conditions d'exercice de cette profession, il conviendrait de mentionner avec précision et à utiliser de manière conséquente ce titre professionnel et la dénomination de cette profession.

Selon l'article 2 du projet, la profession à réglementer serait celle de "géomètre-expert juré". Selon la même disposition, les titres professionnels à protéger seraient les suivants : "géomètre-expert juré I.P.G." et "géomètre-expert juré stagiaire".

.../...

Le Conseil d'Etat constate que le projet s'écarte ainsi des termes de la loi du 6 août 1993, précitée. Dans cette loi, la profession est définie, d'une part, comme "géomètre-expert immobilier" (articles 1er, alinéa 1er, et 3) et, d'autre part, comme "géomètre" (article 2, alinéas 1er et 3). En ce qui concerne la mention qui doit figurer dans les actes à délivrer, on semble avoir retenu comme titre professionnel le terme "géomètre juré" (article 2, alinéa 3).

Cette constatation ne suscite toutefois aucune objection. La loi du 6 août 1993 ne contient aucune dérogation à la règle de l'article 1er de la loi-cadre du 1er mars 1976, selon laquelle le Roi protège le titre professionnel d'une profession; bien au contraire, les articles 1er, 2 et 3 de la loi du 6 août 1993 se réfèrent expressément aux conditions à fixer en application de la loi du 1er mars 1976. Il peut en être inféré que le pouvoir accordé au Roi de définir la profession et de déterminer le titre professionnel ne se trouve pas limité du fait des termes utilisés dans la loi du 6 août 1993.

Article 1er.

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire : "... en werking bepaald worden door ...".

Article 2.

1. L'alinéa 1er s'avère reproduire dans une large mesure l'article 3, alinéa 1er, de la loi-cadre du 1er mars

.../...

1976. Il y aurait lieu, dès lors, d'harmoniser le texte néerlandais du projet avec le texte néerlandais de la loi (par exemple : "tableau" au lieu de "tabel").

Toujours dans le texte néerlandais, il serait toutefois préférable de remplacer le terme "toestemming" par "machtiging" (1). Par ailleurs, il conviendrait d'inscrire dans le projet quelle autorité (belge ou étrangère) doit accorder l'autorisation visée.

2. A l'alinéa 2, il conviendrait de mentionner la loi du 6 août 1993 avec son intitulé complet.

Article 3.

1. Dans le texte néerlandais, il y aurait lieu de rédiger la phrase introductive comme suit :

"Oefent de beroepswerkzaamheid van gezworen landmeter-expert in de zin van dit besluit uit, hij die gewoonlijk, als zelfstandige en voor rekening van derden :".

2. Il conviendrait de remplacer les tirets respectivement par 1º et par 2º.

(1) Dans le texte néerlandais de l'article 3 de la loi du 1er mars 1976, il est fait usage de la notion "toelating".

3. Dans le texte néerlandais du second tiret (qui deviendrait le point 2°), il y aurait lieu de remplacer le mot "tekent" par le mot "ondertekent".

Dans le texte néerlandais il conviendrait, en outre, d'écrire in fine : "... welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden aangeboden".

Article 4.

1. Le paragraphe 1er de cet article fixe les "obligations" (lire : "conditions") auxquelles les titulaires de la profession réglementée doivent satisfaire. (En néerlandais, il conviendrait d'écrire "beoefenaars" au lieu de "titularissen").

Cette disposition est particulièrement longue. Pour rendre la lecture du texte plus aisée, il pourrait être envisagé de scinder l'article 4, et plus spécialement le paragraphe 1er, en plusieurs articles. C'est ainsi que des articles distincts pourraient être consacrés aux dispositions suivantes : énumération des obligations générales (v. article 2, § 5, de la loi du 1er mars 1976); liste des diplômes à prendre en considération (à faire figurer éventuellement en annexe à l'arrêt en projet) et désignation de l'autorité compétente (v. paragraphe 2 du projet); dispositions particulières prévues pour satisfaire aux exigences du droit de la Communauté européenne (v. article 4, § 1er, 1°, g, du projet, qui reproduit les dispositions des articles 1er, a, et 3 de la directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans).

.../...

2. L'article 4 fait mention de "titres", de "diplômes" et de "certificats".

Selon l'article 2, § 5, de la loi-cadre du 1er mars 1976, l'arrêté royal de réglementation doit disposer notamment que les titulaires de la profession réglementée doivent être titulaires d'un "diplôme". Certainement pour ce qui concerne les titres obtenus en Belgique, il est préférable de ne faire usage que de ce terme.

Il peut être fait usage du même terme pour les "diplômes, certificats ou autres titres" obtenus à l'étranger, compte tenu du fait que tous ces titres tombent sous la notion de "diplôme" telle que définie à l'article 4, § 1er, 1^o, g, 1, alinéa 2, du projet (v. dans le même sens l'article 1er, a, alinéa 1er, de la directive précitée 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988).

3. Au paragraphe 1er, 1^o, a, il y aurait lieu de mentionner les arrêtés visés avec leur intitulé complet :

- arrêté royal du 31 juillet 1825 contenant des dispositions relativement à l'exercice de la profession d'arpenteur;
- arrêté royal du 1er décembre 1921 qui est relatif à des modifications aux dispositions concernant l'exercice de la profession de géomètre-arpenteur;
- arrêté royal du 18 mai 1936 portant modifications aux dispositions concernant l'exercice de la profession de géomètre-expert immobilier;

.../...

- arrêté du Régent du 16 juin 1947 instituant une épreuve unique à l'intention de certains diplômés, pour l'obtention du diplôme de géomètre-expert immobilier.

4. Par comparaison avec la requête du 11 octobre 1990, la liste des diplômes mentionne plusieurs diplômes que les auteurs du projet ont ajoutés à la liste proposée par les requérants. Tel est notamment le cas des diplômes de licencié en sciences, groupe géographie, option géométrie, et de licencié en géométrologie, visés à l'article 4, § 1er, 1^o, b, du projet.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé dans son avis n^o L. 22.000/8 du 23 mars 1993 sur un projet qui est devenu l'arrêté royal du 6 septembre 1993 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier, les diplômes ne figurant pas dans la requête introductive doivent être omis du projet. En effet, il s'agit en l'espèce d'une extension des conditions initialement proposées, extension interdite par l'article 2, § 4, de la loi du 1er mars 1976 (1).

Il est vrai que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal précité du 6 septembre 1993 donne une justification de l'adjonction de diplômes à la liste initiale. Cette justification part du point de vue que les conditions initiales ne seraient "étendues" que par l'omission et non pas l'adjonction d'un diplôme (2).

(1) Voir Moniteur belge, 13 octobre 1993, (22.448), 22.449.

(2) Loc. cit., (22.447), 22.448.

Le Conseil d'Etat ne peut cependant se rallier à ce point de vue. Il convient de combiner l'article 2, § 4, alinéa 3, de la loi-cadre du 1er mars 1976, y inséré par l'article 129 de la loi du 30 décembre 1992, avec l'article 2, § 2, de la loi du 1er mars 1976. Selon cette dernière disposition, tout intéressé peut faire connaître au Ministre ses observations à propos de la requête publiée au Moniteur belge. L'interdiction prévue à l'article 2, § 4, alinéa 3, a pour but de prévenir qu'un candidat qui a renoncé à faire connaître des objections parce que la définition et les conditions figurant dans la requête lui paraissaient suffisantes n'ait à constater par la suite que les conditions inscrites dans l'arrêté de réglementation ont été modifiées (1).

Tel est notamment le cas lorsque, du fait qu'il permet à un plus grand nombre de diplômés de donner accès à la profession, l'arrêté étend une profession déterminée à un groupe de candidats plus important qu'initialement prévu.

La faculté donnée aux intéressés de formuler leurs observations est en l'espèce une formalité substantielle. Si la proposition initiale est modifiée dans un sens tel que visé à l'article 2, § 4, de la loi du 1er mars 1976, les intéressés doivent à nouveau se voir offrir l'occasion de faire connaître leurs observations.

(1) Cf. l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 30 décembre 1992, où il n'est cependant question, apparemment par dérogation aux termes de la loi, que d'une définition "plus sévère" des exigences figurant à l'arrêté de réglementation (Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 526-1, p. 37).

A défaut d'une seconde possibilité de consultation, il conviendrait de supprimer l'article 4, § 1er, 1º, b, du projet.

5. Au paragraphe 1er, 1º, d, il y aurait lieu de mentionner l'"Institut" avec sa dénomination complète.

La même observation vaut pour le paragraphe 1er, 1º, f.

6. Au paragraphe 1er, 1º, g, 1, l'alinéa 2 reproduit les dispositions de l'article 1er, a, paragraphe 1, de la directive précitée 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988.

Dans un souci de concordance avec cette directive, notamment en ce qui concerne la structure de la disposition concernée, il conviendrait, au paragraphe 1er, 1º, g, 1, alinéa 2, troisième tiret, d'aller à la ligne pour commencer la subordonnée débutant par les mots "dès lors que la formation sanctionnée".

7. Le paragraphe 1er, 1º, g, 2, du projet reproduit les dispositions de l'article 3, b, de la directive 89/48/CEE, précitée.

A cet égard, le projet met l'accent sur l'existence d'un titre de formation. La directive, par contre, insiste sur l'exercice effectif de la profession pendant deux ans, exigence à laquelle elle associe à titre complémentaire l'exigence d'un titre de formation. Il serait souhaitable

.../...

que le projet s'harmonise aussi étroitement que possible avec la structure et la terminologie de la directive, ce qui pourrait se faire en inscrivant la disposition de l'article 3, b, de la directive en un paragraphe distinct d'un article distinct, comme proposé dans l'observation 1 relative à l'article 4.

En tout état de cause, il conviendrait de reformuler la disposition qui figure actuellement à l'alinéa 1er du paragraphe 1er, 1^o, g, 2, du projet afin de préciser que tant l'exercice de la profession qu'un titre de formation sont requis.

Dans la disposition qui figure actuellement au paragraphe 1er, 1^o, g, 2, alinéa 2, du projet, le nombre de phrase commençant par "désignée conformément" peut être omis. Cette précision est à sa place dans la directive, mais est dénuée de sens dans un arrêté d'exécution national.

Article 5.

1. Cet article ne comportant que deux alinéas, la subdivision en paragraphes peut être omise.

2. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, il y aurait lieu de remplacer les mots "inschrijving in de tabel" par les mots "inschrijving op het tableau".

3. Au paragraphe 2, il conviendrait de mentionner la directive 89/48/CEE avec son intitulé complet.

.../...

De même, il y aurait lieu de mentionner l'"Institut" avec sa dénomination complète.

Article 7.

1. Au 1^o, il conviendrait, conformément à l'observation 2 relative à l'article 4, de remplacer le mot "titres" par le mot "diplômes". Il y aurait lieu de rédiger cette disposition comme suit : "1^o d'être titulaire d'un des diplômes énumérés à ...;".

2. Au 2^o, il serait indiqué, dans un souci de clarté, de rédiger la phrase introductive comme suit : "de prouver qu'elles ont exercé pendant la période considérée l'activité réglementée, à l'aide des deux documents suivants".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer :
Monsieur : J. GIJSSELS,
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.