

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.261/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 maart 2005 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot instelling van het algemeen kader voor de onderlinge erkenning van beroepsopleidingen", heeft op 14 april 2005 het volgende advies gegeven:

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft zich overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Dat beperkte onderzoek heeft geleid tot de hiernavolgende algemene opmerkingen.

2.1. In zowel de tekst van het om advies voorgelegde voorontwerp van wet (zie voetnoot 1), als van de memorie van toelichting wordt vermeld dat de ontworpen regeling de omzetting in de interne rechtsorde beoogt van de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2001/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2001 tot wijziging van de Richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG van de Raad betreffende het algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties en de Richtlijnen 77/452/EEG, 77/453/EEG, 78/686/EEG, 78/687/EEG, 78/1026/EEG, 78/1027/EEG, 80/154/EEG, 80/155/EEG, 85/384/EEG, 85/432/EEG, 85/433/EEG en 93/16/EEG van de Raad betreffende de beroepen van verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger (verpleegkundige), beoefenaar der tandheelkunde, dierenarts, verloskundige, architect, apotheker en arts.

2.2. Er moet worden vastgesteld dat de ontworpen wet een ruimere draagwijdte heeft dan de omzetting in het interne recht van uitsluitend de artikelen 1 en 2 van richtlijn 2001/19/EG, maar dat het integendeel de bedoeling blijkt te zijn om de

¹Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

richtlijnen 89/48/EEG² en 92/51/EEG³, zoals die zijn gewijzigd bij richtlijn 2001/19/EG, door middel van één enkele wet en bijgevolg op een algemene wijze in het interne recht om te zetten. Dergelijke wijze van omzetting van de betrokken richtlijnen, waarbij de wetgever opteert voor een algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen en niet voor een specifieke erkenningsregeling per beroepsgroep, komt neer op een horizontale omzetting van de richtlijnen.

Tegen dergelijke handelwijze kan in principe geen bezwaar rijzen, al was het maar omdat op die manier de omzetting van de richtlijnen gebeurt met gebruikmaking van een minimum aan internrechtelijke regelen, hetgeen de deregulering en de vereenvoudiging van de wetgeving in de hand werkt.

De horizontale omzetting van de richtlijnen zoals die in het om advies voorgelegde ontwerp van wet gebeurt, doet nochtans een aantal problemen rijzen.

2.3. In de eerste plaats kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG reeds eerder in de interne rechtsorde zijn omgezet, zij het niet op een algemene, horizontale wijze, maar wel op een verticale manier, d.w.z. dat die omzetting is gebeurd per beroepsgroep en door middel van een daarop betrekking hebbende specifieke regelgeving. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet doet derhalve de vraag rijzen hoe de erin vervatte horizontale omzetting die, benevens op de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG, tevens betrekking heeft op richtlijn 2001/19/EG, zich verhoudt tot de reeds in het verleden verrichte verticale omzettingen door middel van normatieve teksten die blijkbaar hun gelding behouden.

Het gevolg daarvan is dat de algemene regeling die is vervat in het om advies voorgelegde ontwerp van wet diverse, op specifieke beroepsgroepen betrekking hebbende regelingen zal overlappen, wat de omzetting van de richtlijnen 89/48/EEG

² 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

³ Richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG.

en 92/51/EEG betreft, en dat die specifieke regelingen onvolkomen, want onvolledig, dreigen te worden omdat zij niet in overeenstemming zijn gebracht met richtlijn 2001/19/EG, waarvan de omzetting het voorwerp is van een andere, algemene wet.

Het naast elkaar bestaan van, enerzijds, verscheidene niet aangepaste specifieke regels per beroepsgroep en, anderzijds, een algemene wet, kan misleidend werken bij de betrokken rechtsonderhorigen en is derhalve geenszins bevorderlijk voor de rechtszekerheid. De toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van de toepasselijke interne wetgeving zijn daarmee evenmin gediend. Dit bezwaar wordt nog uitvergroot indien, zoals in het ontwerp van wet het geval is, amper iets wordt bepaald of verduidelijkt in verband met de verhouding van de ontworpen algemene regeling en de reeds bestaande bijzondere regels die op specifieke beroepsgroepen betrekking hebben. Het om advies voorgelegde ontwerp zou derhalve op dat punt moeten worden aangevuld.

2.4. Een gevolg van de algemene omzetting van de voornoemde richtlijnen met het om advies voorgelegde ontwerp van wet is dat erin diverse mogelijke beleidskeuzes die in de richtlijnen worden vermeld en waarvoor de onderscheiden lidstaten in deze of gene zin dienen te opteren ⁴, in het ontwerp worden opgesomd zonder dat die beleidskeuzes effectief worden gemaakt. Dit is begrijpelijk, ermee rekening houdende dat de te maken keuze kan verschillen per specifieke beroepsgroep, maar niettemin rijst de vraag in welke mate sommige van de specifieke regelingen nog een aanpassing behoeven in het licht van de te maken keuzes ⁵. De verhouding die bestaat tussen de in het ontwerp vervatte algemene regeling en de diverse specifieke regelingen per beroepsgroep zou ook vanuit die optiek moeten worden verduidelijkt.

2.5. De algemeenheid van het ontwerp wekt de indruk dat alle beroepsopleidingen binnen het toepassingsgebied ervan vallen. Er moet nochtans

⁴Bijvoorbeeld de keuze tussen een aanpassingsstage en een bekwaamheidsexamen.

⁵De betrokken beleidskeuzes zouden in geen geval door de Koning kunnen worden gemaakt met toepassing van de delegatiebepaling van artikel 15 van het ontwerp. De bewoordingen van die bepaling laten zulks niet toe en daarenboven komen dergelijke keuzes in beginsel aan de wetgever en niet aan de Koning toe.

rekening mee worden gehouden dat dergelijke indruk niet strookt met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ⁶. Het ontwerp zou hiermee op een meer expliciete wijze rekening moeten houden.

3. De tekst van het ontwerp is uitermate complex en zeer moeilijk leesbaar. Daarvoor vallen diverse redenen aan te wijzen.

Een eerste reden houdt verband met het algemene karakter van de omzetting van de betrokken richtlijnen, waardoor in de onderscheiden bepalingen tegelijk verscheidene hypothesen, die worden vermeld in de verschillende richtlijnen, worden weergegeven. In het ontwerp wordt naar die hypothesen telkens in eenzelfde, veelal omslachtige volzin met een groot aantal onderdelen verwezen, met als resultaat dat de betrokken volzin nagenoeg onleesbaar wordt ⁷. De onduidelijkheid die daaruit voortvloeit wordt versterkt door de vele redactionele onvolkomenheden die de tekst van het ontwerp kenmerken.

Dergelijke onvolkomenheden bestaan er bijvoorbeeld in dat de redactie van een opsomming haaks staat op die van de inleidende zin die aan die opsomming voorafgaat (zie onder meer artikel 2, a) en b), van het ontwerp), dat de zinsbouw veel te complex of foutief is (zie bijvoorbeeld het bepaalde in de Nederlandse tekst van artikel 7, eerste lid, b), tweede streepje) of dat de tekst slordigheden vertoont, zoals bijvoorbeeld die in de Nederlandse tekst van artikel 2, c) ("die geen deel uitmaken van een geheel dat diploma of een certificaat in de zin van de onderhavige wet vormt"), van artikel 4, eerste lid, a) ("...", hetzij in de zin van artikel 92/51"), van artikel 9, inleidende zin ("Artikel 8 belet niet dat van de aanvrager eveneens wordt verlangen"), van artikel 12, § 1, eerste lid ("... die dit beroep in België van de ontvangende Lidstaat willen uitoefenen"), en van

⁶Zo behoren bijvoorbeeld beroepsopleidingen in de sectoren van het toerisme en het onderwijs tot de bevoegdheid van, respectievelijk, de gewesten en de gemeenschappen.

⁷Er zou kunnen worden overwogen om de diverse hypothesen in afzonderlijke, en bijgevolg minder omvangrijke en beter begrijpelijke artikelen op te nemen.

artikel 12, § 2, eerste lid ("... voor de toegang tot een gereguleerd beroep op de uitoefening daarvan ...").

Ook het gegeven dat de tekst van het ontwerp op een legistiek gebrekkige wijze is geredigeerd, maakt dat het ontwerp zo moeilijk leesbaar en toegankelijk is. De zo-even genoemde hypothesen zouden bijvoorbeeld moeten worden ingepast in artikelen die worden ingedeeld met inachtneming van de ter zake geldende legistische richtlijnen. Nu is het immers zo dat artikelen op een willekeurige of verkeerde wijze, of niet worden ingedeeld (zie bijvoorbeeld het bepaalde onder artikel 4, eerste lid, b)). Ook de indeling in leden (niet: alinea's) van diverse artikelen van het ontwerp is bijzonder onduidelijk, met alle negatieve gevolgen van dien voor de rechtszekerheid. Die onduidelijkheid wordt nog versterkt doordat de vele opsommingen die in het ontwerp voorkomen, bij herhaling worden onderbroken door tussenzinnen, wat uiteraard moet worden vermeden omdat erdoor latere verwijzingen naar de betrokken bepalingen ernstig kunnen worden bemoeilijkt en de leesbaarheid erdoor in het gedrang komt.

Tot slot wordt de leesbaarheid van het ontwerp er ook niet makkelijker op doordat erin op sommige punten een weinig eenvormige terminologie wordt gebruikt. Zo worden in het ontwerp blijkbaar de termen "België", "Belgische Staat", "Belgische bevoegde autoriteit" en "ontvangende lidstaat" willekeurig door elkaar gebruikt, waarbij de Nederlandse en de Franse tekst daarenboven niet steeds met elkaar in overeenstemming zijn (zie bijvoorbeeld artikel 12, § 2, tweede lid).

Uit wat voorafgaat, volgt dat de stellers van het ontwerp de tekst ervan aan een grondige herziening dienen te onderwerpen vanuit zowel een redactioneel als een legistiek oogpunt⁸. Het beperkte aantal voorbeelden dat in dit verband wordt gegeven in dit advies, toont immers slechts een fractie aan van de gebreken die het ontwerp van wet

⁸Die herziening kan dan tevens worden te baat genomen om de tekst van de memorie van toelichting aan te passen, teneinde deze meer informatief te maken dan nu het geval is. Streefdoel van een memorie van toelichting dient immers te zijn de ontworpen regeling te verduidelijken en te situeren, niet om de inhoud van de betrokken regeling samen te vatten of te parafraseren. Uiteraard moet ook worden vermeden dat de memorie van toelichting discordanties vertoont met de tekst van de ontworpen wet (vergelijk bijvoorbeeld het bepaalde in artikel 14 van het ontwerp met de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven met betrekking tot de in dat artikel vermelde beroepsmogelijkheid).

terzake te zien geeft. Het wegwerken van die gebreken vormt, benevens de onder 2 besproken problematiek inzake het naast elkaar bestaan van één algemene en verschillende specifieke regelingen, voor de stellers van het ontwerp een ander belangrijk aandachtspunt dat een directe weerslag heeft op de rechtszekere toepassing van de ontworpen wet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.261/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 21 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles", a donné le 14 avril 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen limité a conduit à formuler les observations générales ci-après.

2.1. Tant le texte de l'avant-projet de loi soumis pour avis (voir note de bas de page 1) que l'exposé des motifs mentionnent que le régime en projet vise à transposer dans l'ordre juridique interne les articles 1^{er} et 2 de la directive 2001/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2001 modifiant les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE du Conseil concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles, et les directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE et 93/16/CEE du Conseil concernant les professions d'infirmier responsable des soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin.

2.2. Force est de constater que la portée de la loi en projet excède la transposition en droit interne des seuls articles 1^{er} et 2 de la directive 2001/19/CE, mais qu'il s'avère au contraire que l'intention est de transposer en droit interne, par une seule et même loi, de manière générale donc, les directives 89/48/CEE ² et 92/51/CEE ³, telles qu'elles ont été modifiées par la directive 2001/19/CE. Ce procédé de transposition des directives concernées, le choix du législateur se portant sur un système général de reconnaissance des formations professionnelles plutôt que sur un système de

¹Dès lors qu'il s'agit d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes juridiques supérieures.

²Directive 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.

³Directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE.

reconnaissance spécifique par groupe professionnel, constitue en fait une transposition horizontale des directives.

En principe, rien ne s'oppose à appliquer ce procédé, ne fût-ce que parce qu'il permet de transposer les directives en recourant à un minimum de règles internes, ce qui se traduit avantageusement par une dérégulation et une simplification de la législation.

La transposition horizontale des directives, telle qu'elle se fait dans le projet de loi soumis pour avis, soulève toutefois un certain nombre de problèmes.

2.3. Tout d'abord, on ne peut ignorer que les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE ont déjà été transposées précédemment en droit interne, même s'il ne s'agissait pas d'une transposition générale, horizontale, mais bien d'une transposition verticale, c'est-à-dire par groupe professionnel, en recourant à une réglementation qui leur est spécifique. Le projet de loi soumis pour avis soulève dès lors la question de savoir comment la transposition horizontale qu'il prévoit et qui, outre les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE, concerne également la directive 2001/19/CE, se positionne par rapport aux transpositions verticales effectuées par le passé au moyen de textes normatifs qui semblent demeurer en vigueur.

Il en résulte que le système général prévu dans le projet de loi soumis pour avis fera double emploi avec des réglementations diverses portant sur des groupes professionnels spécifiques, en ce qui concerne la transposition des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE, et que ces réglementations spécifiques risquent de devenir imparfaites, car incomplètes, dès lors qu'elles n'ont pas été mises en conformité avec la directive 2001/19/CE dont la transposition fait l'objet d'une autre loi, qui est elle générale.

La coexistence de diverses règles spécifiques non adaptées par groupe professionnel, d'une part, et d'une loi générale, d'autre part, peut être source de confusion pour les justiciables concernés et ne contribue pas, dès lors, à la sécurité juridique. Elle ne favorise pas non plus la transparence ni la lisibilité de la législation interne applicable. Cette objection est encore plus prégnante lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, le projet de loi précise à peine le rapport entre le régime général en projet et les règles particulières existantes qui concernent des groupes professionnels spécifiques. Il y aurait lieu, dès lors, de compléter le projet soumis pour avis sur ce point.

2.4. Le fait que les directives précitées font l'objet d'une transposition générale dans le projet de loi soumis pour avis, a notamment pour effet que les divers choix politiques que prévoient ces directives et que les différents États membres doivent faire ⁴, sont énumérés dans le projet sans être effectivement opérés. C'est compréhensible, compte tenu du fait que le choix qui doit être effectué peut varier pour chaque groupe professionnel, mais la question se pose néanmoins de savoir dans quelle mesure certains des régimes spécifiques nécessitent encore une adaptation à la lumière des choix qui doivent être opérés ⁵. Il y aurait lieu de préciser, dans cette optique également, le rapport entre le système général prévu dans le projet et les régimes spécifiques des différents groupes professionnels.

2.5. La généralité du projet donne à penser que toutes les formations professionnelles entrent dans son champ d'application. Il faut néanmoins tenir compte du fait que cette impression est inconciliable avec le partage des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions ⁶. Le projet devrait tenir compte de ce qui précède de manière plus explicite.

3. Le texte du projet est extrêmement complexe et la lecture en est particulièrement malaisée, et cela pour plusieurs raisons.

Cela est dû tout d'abord au caractère général de la transposition des directives concernées, les différentes dispositions traitant simultanément des diverses hypothèses abordées dans ces directives. Le projet fait chaque fois référence à ces hypothèses par une même phrase lourde qui est quasi illisible en raison de sa syntaxe

⁴Par exemple, le choix entre un stage d'adaptation et une épreuve d'aptitude.

⁵En aucun cas le Roi ne pourrait effectuer les choix politiques concernés en application de la délégation prévue à l'article 15 du projet. Les termes de cette disposition ne le permettent pas et, en outre, c'est au législateur et non au Roi qu'il appartient, en principe, d'opérer ces choix.

⁶Ainsi, par exemple, les formations professionnelles dans les secteurs du tourisme et de l'enseignement relèvent de la compétence respective des régions et des communautés.

particulièrement complexe ⁷. L'ambiguïté qui en résulte est renforcée par les nombreuses imperfections rédactionnelles qui caractérisent le texte du projet.

Ces imperfections sont dues, par exemple, à l'inadéquation entre une énumération et la formulation de la phrase introductive de cette énumération (voir entre autres l'article 2, a) et b), du projet), à la complexité ou aux erreurs syntaxiques (voir par exemple le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 1^{er}, b), deuxième tiret) ou aux négligences du texte, comme celles du texte néerlandais de l'article 2, c) ("die geen deel uitmaken van een geheel dat diploma of een certificaat in de zin van de onderhavige wet vormt"), de l'article 4, alinéa 1^{er}, a) ("...", hetzij in de zin van artikel 92/51"), de l'article 9, phrase introductive ("Artikel 8 belet niet dat van de aanvrager eveneens wordt verlangen"), de l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ("... die dit beroep in België van de ontvangende Lidstaat willen uitoefenen"), et de l'article 12, § 2, alinéa 1^{er} ("... voor de toegang tot een gereguleerd beroep op de uitoefening daarvan ...").

Le manque de lisibilité et de transparence du texte du projet est également dû aux imperfections de sa formulation du point de vue légistique. Par exemple, les hypothèses précitées devraient être inscrites dans des articles qui seraient subdivisés conformément aux règles de légistique en vigueur. En effet, pour l'heure, certains articles ne sont pas subdivisés ou le sont d'une manière arbitraire ou incorrecte (voir par exemple l'article 4, alinéa 1^{er}, b)). La division de divers articles du projet en alinéas est particulièrement ambiguë, avec tous les effets négatifs que cela comporte pour la sécurité juridique. Cette ambiguïté est encore renforcée par le fait que les nombreuses énumérations figurant dans le projet sont interrompues maintes fois par des phrases incidentes, ce qu'il faut évidemment éviter pour ne pas compliquer sérieusement les références futures aux dispositions concernées et d'en affecter la lisibilité.

Enfin, la lecture du projet souffre également d'un certain manque d'uniformité de la terminologie utilisée. Ainsi, le projet semble employer indifféremment les termes "Belgique", "État belge" et "autorité compétente belge", la concordance entre le texte français et le texte néerlandais n'étant en outre pas toujours parfaite (voir, par exemple, l'article 12, § 2, alinéa 2).

⁷On pourrait envisager d'inscrire les diverses hypothèses dans des articles distincts et, partant, moins longs et plus lisibles.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet doivent soumettre celui-ci à une révision approfondie, tant du point de vue rédactionnel que légistique ⁸. En effet, les quelques exemples donnés à cet égard dans le présent avis ne montrent qu'une partie des imperfections qui entachent le projet de loi sur ce plan. Outre le problème de la coexistence d'un régime général et de régimes spécifiques examiné au point 2, l'élimination de ces imperfections constitue un autre point important auquel les auteurs du projet doivent être attentifs dès lors qu'il a une répercussion immédiate sur la sécurité juridique que doit offrir l'application de la loi en projet.

⁸Cette révision pourrait être mise à profit pour adapter le texte de l'exposé des motifs en le rendant plus informatif qu'il ne l'est dans sa version actuelle. En effet, un exposé des motifs a pour but d'éclaircir et de situer un régime en projet et non d'en synthétiser ou paraphraser le contenu. Bien entendu, il faut également éviter que l'exposé des motifs ne contienne des discordances par rapport au texte de la loi en projet (comparer, par exemple, l'article 14 du projet au commentaire que l'exposé des motifs formule à propos de la voie de recours mentionnée dans cet article).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME