

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.640/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 december 2005 door de Minister van Middenstand verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van kaderwet "betreffende het voeren van de beroepstitel van een ambachtelijk beroep", heeft op 19 januari 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van kaderwet heeft tot doel het voeren van de beroepstitel van ambachtelijke beroepen te beschermen. De ontworpen regeling vertoont grote gelijkenis met die van een voorontwerp van kaderwet "betreffende het voeren van de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 2 augustus 2005 het advies 38.732/1/V heeft gegeven. Dat voorontwerp van kaderwet vertoont op zijn beurt grote gelijkenissen met de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen. In tegenstelling met die kaderwet, beogen zowel het voorliggende ontwerp als voornoemd voorontwerp van kaderwet evenwel uitsluitend de bescherming van de beroepstitel.

2. Titel I bevat twee bepalingen die respectievelijk betrekking hebben op de te volgen parlementaire procedure (artikel 1 van het ontwerp), en een aantal definities vaststellen (artikel 2).

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

Titel II handelt over het voeren van een beroepstitel van een ambachtelijk beroep en bevat vier hoofdstukken.

Hoofdstuk I regelt de wijze waarop een beroepsgroep de aanvraag tot bescherming van een beroepstitel indient.

Hoofdstuk II bepaalt de voorwaarden waaronder iemand de beschermde beroepstitel mag voeren.

Hoofdstuk III machtigt de Koning om de procedure te regelen van inschrijving op de lijst van beroepsbeoefenaars die gemachtigd zijn om de beroepstitel te voeren en bepaalt door wie die lijst wordt bijgehouden.

Hoofdstuk IV bevat een aantal overgangsbepalingen.

Titel III bevat een strafbepaling en bepalingen inzake het opsporen van misdrijven.

Titel IV ten slotte draagt de Koning op om de datum van inwerkingtreding te bepalen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

De regels die de toegang tot het beroep en de bescherming van een beroepstitel vaststellen, behoren tot de vestigingsvoorwaarden die een aangelegenheid vormen waarvoor de federale overheid bevoegd is op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zelfs voor beroepen die naar hun inhoud en het kader waarin ze worden uitgeoefend buiten het "economisch verkeer" liggen zoals dit gebruikelijk wordt gelezen en geïnterpreteerd. Deze bevoegdheid houdt onder meer de bevoegdheid in om algemene regels of bekwaamheidseisen voor te schrijven in verband met de uitoefening van sommige beroepen. Die bevoegdheid houdt tevens in dat de federale overheid de toegang tot een beroep afhankelijk kan stellen van het slagen voor een examen of van het bezit van een diploma of een academische graad. Het vaststellen van de wijze waarop men dat diploma

.../...

of die graad verwerft, alsook de organisatie van de opleidingen, zijn daarentegen onderwijsaangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Het ontwerp houdt geen regelingen in die verband houden met die gemeenschapsbevoegdheid. Het doet derhalve geen bevoegdheidsrechtelijke problemen rijzen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De stellers van het ontwerp doen er goed aan de ontworpen tekst aan een bijkomende redactionele en taalkundige controle te onderwerpen. Als gevolg van fouten in de zinsconstructie zijn bepaalde artikelen immers moeilijk leesbaar. Vooral de Nederlandse tekst vertoont op dit punt heel wat gebreken ⁽²⁾. Het ontwerp vertoont daarnaast ook heel wat gebreken op het vlak van de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst ⁽³⁾, welke bovendien op sommige plaatsen dermate in het oog springen dat zij van een verregaande onnauwkeurigheid getuigen bij het opstellen van de ontworpen tekst. Ook op dit punt dient het ontwerp derhalve grondig te worden nagezien.

2. Gelet op de definiëring van de term "ambachtelijk beroep", in het ontworpen artikel 2, vierde streepje, verdient het aanbeveling om dat begrip op consequente wijze in het gehele ontwerp te gebruiken, teneinde verwarring met andere categorieën van beroepen uit te sluiten.

3. Het voorliggende ontwerp wordt in het opschrift zelf als "kaderwet" bestempeld. Een kaderwet is een gewone opdrachtwet die een bepaald domein van het overheidsoptreden in zijn algemeenheid bestrijkt en, na telkens de krachtlijnen van de onderscheiden onderdelen van de regeling te hebben vastgesteld, de Koning met een relatief ruime opdracht belast.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 3 van het ontwerp.

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3 en 5, eerste lid, van het ontwerp.

3.1. Het ontwerp wordt terecht een kaderwet genoemd, gelet op de talrijke ruime normatieve bevoegdheden die aan de Koning worden opgedragen. Het gaat meer bepaald om:

- de bevoegdheid om de beroepstitel die aan de uitoefening van een intellectueel beroep is verbonden, te beschermen (artikel 3, eerste lid);
- het bepalen van de vorm van het verzoekschrift (artikel 4, § 2);
- het aanpassen van de bescherming van de titel aan internationale verdragen en het recht van de Europese Unie (artikel 4, § 6, eerste lid);
- het wijzigen of opheffen van de reglementering met betrekking tot de bescherming van de beroepstitel (artikel 4, § 6, tweede lid);
- het bepalen van de inschrijvingsprocedure (artikel 7);
- het bepalen van de voorwaarden voor de openbaarheid van de lijst van beroepsbeoefenaars (artikel 8);
- het aanwijzen van ambtenaren die zijn belast met het opsporen en vaststellen van inbreuken op de wet (artikel 12, eerste lid);
- het bepalen van de inwerkingtreding van de bepalingen van het ontwerp (artikel 13).

3.2. Dat de ontworpen wet een kaderwet is, houdt in dat aan de Koning een verordeningbevoegdheid wordt toegekend die ruimer is dan de normale uitvoeringsbevoegdheid verleend door artikel 108 van de Grondwet. Het toekennen aan de Koning van een ruimere verordeningbevoegdheid dan hij normaal heeft, is als zodanig niet in strijd met de Grondwet, maar kan worden gesteund op artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan "de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet hem toekent", maar dat eveneens bepaalt dat "bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd" de aan de Koning toegekende bevoegdheden evenzeer kunnen uitbreiden. De toekenning van de zo-even omschreven machten aan de Koning is evenwel niet onbeperkt.

3.3. De omvang van de normeringsbevoegdheid die de wetgever op grond van artikel 105 van de Grondwet aan de Koning kan toekennen, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de opdracht die aan de Koning wordt verleend al dan niet een aangelegenheid betreft die door de Grondwet aan de federale wetgever is voorbehouden.

In principe kan de wetgever in de aan hem voorbehouden aangelegenheden geen machtiging aan de Koning verlenen die gestoeld is op artikel 105 van de Grondwet. Concreet komt dit erop neer dat in voorbehouden aangelegenheden de wetgever zelf de essentiële aspecten van de regeling moet bepalen en dat eventuele machtigingen enkel betrekking mogen hebben op de tenuitvoerlegging van de door de wetgever vastgelegde beginselen.

Aangezien het ontwerp geen aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden regelt, en bijgevolg op dat vlak evenmin aan de Koning bevoegdheden worden opgedragen, stelt het ontwerp op dit punt echter geen probleem.

4.1. De ontworpen regeling houdt op zicht van de ontworpen bepalingen geen rekening met de rechten die ingezetenen uit een andere lidstaat van de Europese Unie kunnen putten uit de economische vrijheden met rechtstreekse werking, meer bepaald het recht op vrije dienstverlening (artikel 49 EG-Verdrag) en het vrije vestigingsrecht (artikel 43 EG-Verdrag). Weliswaar is het zo dat de ontworpen regeling niet de uitoefening van het beroep op zich aan voorafgaande formaliteiten en vereisten inzake diploma's of beroepservaring onderwerpt, maar enkel het gebruik van een beroepstitel. Niettemin kunnen ook beperkingen op het voeren van een titel, gekoppeld aan de uitoefening van een economische werkzaamheid, en de voorafgaandelijk te vervullen formaliteiten die met het recht op het gebruik van de betrokken titel gepaard gaan, als een belemmering van het vrij verkeer worden beschouwd, aangezien daardoor de uitoefening van het betrokken beroep voor ingezetenen van andere lidstaten, of voor eigen ingezetenen die in een andere lidstaat bepaalde kwalificaties hebben verworven, minder aantrekkelijk wordt gemaakt. Zulke principieel ongeoorloofde belemmering zal enkel kunnen worden gehandhaafd indien zij beantwoordt aan een rechtmatig doel van algemeen belang en noodzakelijk is om dat doel te bereiken ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Zie in het bijzonder, Hof van Justitie, 30 november 1995, Gebhard, arrest C-55/94, *Jur.* 1995, I-4188.

4.2. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG inzake het vestigingsrecht blijkt dat het instellen van een inschrijvingsprocedure voorafgaand aan het recht om een bepaalde (beroeps)titel te voeren onder bepaalde omstandigheden aan een legitiem motief van algemeen belang kan beantwoorden, met name het beschermen van het publiek tegen het onrechtmatige gebruik van titels door personen die niet de kwalificaties bezitten om deze titel te voeren ⁽⁵⁾. Evenwel formuleert het Hof van Justitie een aantal randvoorwaarden opdat zulke voorafgaande inschrijvingsplicht aan het evenredigheidsvereiste zou voldoen: de inschrijvingsprocedure mag er enkel toe strekken na te gaan of de betrokken diploma's werden behaald of de evenwaardige beroepservaring werd verworven; de toegang tot de procedure moet voor elkeen eenvoudig zijn en mag niet aan onevenredig hoge lasten worden onderworpen; voorts moet aan de procedure een afdoende rechtsbescherming worden gekoppeld, met name onder de vorm van een jurisdictioneel beroep dat toelaat om een wettigheidscontrole uit te oefenen op de beslissing van de betrokken instantie, en door mededeling van de motieven van een (weigerings)beslissing aan de aanvrager van de inschrijving; tot slot mogen de sancties bij niet-naleving van de inschrijvingsplicht niet verder gaan dan hetgeen evenredig is aan de aard en de ernst van de inbreuk ⁽⁶⁾.

4.3. De tekst van het ontwerp laat niet toe te besluiten dat aan alle voormelde voorwaarden is voldaan. Zo blijkt op geen enkele wijze uit het ontwerp of, bij de uitwerking van de vereisten voor het voeren van een ambachtelijke titel, rekening zal worden gehouden met in een andere lidstaat van de Europese Unie verworven kwalificaties of beroepservaring. Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de Koning om een eerder genomen besluit te wijzigen, teneinde het in overeenstemming te brengen met het EG-recht, maar voorziet niet uitdrukkelijk in de verplichting voor de Koning om bij het vastleggen van de initiële regeling rekening te houden met in het buitenland verworven kwalificaties of beroepservaring. Het verdient aanbeveling om in de desbetreffende machtiging aan de Koning (artikel 4, § 6, van het ontwerp) naar deze verplichtingen te verwijzen.

⁽⁵⁾ Zie Hof van Justitie, 31 maart 1993, Kraus, arrest C-19/92, *Jur.* 1993, I-1663, overw. 35-36.

⁽⁶⁾ Zie Hof van Justitie, 31 maart 1993, Kraus, arrest C-19/92, *Jur.* 1993, I-1663, overw. 37-41.

4.4. Ten slotte valt te betwijfelen of de regeling waarin het ontwerp voorziet inzake het voeren van een beroepstitel en de eraan verbonden inschrijvingsplicht, kan worden opgelegd aan een ambachtelijke beroepsbeoefenaar die gevestigd is in een andere lidstaat van de Europese Unie en op occasionele basis goederen of diensten aanbiedt in België. Meer bepaald kan het vereiste van een voorafgaandelijke inschrijving met het oog op het gebruik van een gereguleerde beroepstitel in deze hypothese voor de betrokken aanbieder als een belangrijke belemmering op het vrij verkeer worden beschouwd, die niet evenredig is met het beoogde doel van bescherming van het publiek. Het verdient bijgevolg aanbeveling dat de stellers van het ontwerp met deze situatie rekening houden.

5. In tegenstelling met de voornoemde kaderwet van 1 maart 1976 en het voornoemde voorontwerp van kaderwet waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 2 augustus 2005 het advies 38.732/1 heeft gegeven, bevat het voorliggende ontwerp geen specifieke regeling inzake de jurisdictionele bescherming van de aanvrager wiens aanvraag om inschrijving op de lijst, met het oog op het voeren van een beroepstitel, wordt geweigerd. Een dergelijke ontstentenis van specifieke regeling is op zich niet problematisch te noemen, aangezien de betrokkenen in de mogelijkheid zijn om, met toepassing van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het geschil aanhangig te maken bij de Raad van State, afdeling administratie, welke in dat geval met "volle rechtsmacht" over het geschil zal oordelen ⁽⁷⁾. Niettemin zou uit de ontstentenis van een specifieke regeling inzake de rechtsbescherming van de aanvragers een mogelijke schending van het grondwettelijke gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel kunnen worden afgeleid, aangezien voor andere beroepen, op basis van vergelijkbare wettelijke regelingen, wel een dergelijke specifieke regeling voorhanden is. Het verdient om die reden aanbeveling om in de memorie van toelichting de motieven uiteen te zetten op grond waarvan dit verschil in behandeling kan worden verantwoord, overeenkomstig de terzake door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde voorwaarden.

⁽⁷⁾ Op die wijze is voldaan aan artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Met het oog op een beter begrip van de ontworpen definitie, verdient het aanbeveling in de definitie van "de Hoge Raad" (artikel 2, tweede streepje) te verwijzen naar de wet waarbij dit adviesorgaan werd opgericht, meer bepaald de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979.

2. Meer in overeenstemming met artikel 6 van de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, schrijve men in artikel 2, na het vijfde streepje:

"belanghebbende beroepsfederaties: de federaties die erkend zijn met toepassing van artikel 6 van de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979;"

3. Het verdient aanbeveling artikel 2 aan te vullen met een definitie van "de Raad voor het Verbruik", waarvan sprake in artikel 4, § 2, van het ontwerp. Daarbij dient eveneens melding te worden gemaakt van de wetgevende of reglementaire akte waarbij deze Raad werd opgericht.

Artikel 4

1. In paragraaf 5 moet met een grotere precisie worden bepaald in welke zin de Minister zich kan "uitspreken" over de ontvankelijkheid van een verzoekschrift en verdient het tevens aanbeveling, onder meer met het oog op de vrijwaring van de rechten van de indieners van een verzoekschrift, de criteria te bepalen op grond waarvan de Minister een beslissing neemt.

2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Koning de bevoegdheid bedoeld in het eerste lid van paragraaf 6 ⁽⁸⁾ uitoefent bij besluiten vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Het verdient aanbeveling van deze verplichting uitdrukkelijk melding te maken in de ontworpen tekst.

Artikel 8

Overeenkomstig de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, komt het uitsluitend aan de Koning toe om de organisatie en de werking van de diensten van het algemeen bestuur te regelen.

Voorname grondwettelijke bepalingen staan eraan in de weg dat de wetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van het algemeen bestuur. Het komt de wetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van het algemeen bestuur en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Om in overeenstemming te zijn met voormelde grondwettelijke bepalingen, kan het volstaan in de ontworpen regeling aan de Koning de bevoegdheid te verlenen om de voorwaarden te bepalen volgens welke de openbaarheid van bedoelde lijst wordt verzekerd, hetgeen wordt beoogd met de tweede zin van artikel 8.

Artikel 9, derde en vierde lid, van het ontwerp, dient in dezelfde zin te worden aangepast.

⁽⁸⁾ In de Nederlandse tekst moet het woord "beroep" worden vervangen door het woord "beroepstitel".

Artikel 12

Krachtens artikel 12, tweede lid, kunnen de in artikel 12, eerste lid, bedoelde toezichtsambtenaren processen-verbaal opstellen ⁽⁹⁾ die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is.

Het Arbitragehof heeft erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken ⁽¹⁰⁾.

Het verdient om die reden aanbeveling om in de toelichting bij het ontwerp een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de in artikel 12, tweede lid, van het ontwerp bedoelde processen-verbaal. Daarbij zal moeten worden aangetoond dat de aangevoerde redenen voorhanden zijn met betrekking tot de vaststelling van de in artikel 10 van het ontwerp bedoelde misdrijven.

⁽⁹⁾ Het opstellen van die processen-verbaal heeft enkel zin wanneer zij in verband kunnen worden gebracht met de in artikel 10 omschreven misdrijven.

⁽¹⁰⁾ Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 40/2000, 6 april 2000, B.14.1, en Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. BAERT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.640/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Classes moyennes, le 22 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi-cadre "sur le port du titre professionnel d'une profession artisanale", a donné le 19 janvier 2006 l'avis suivant:

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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi-cadre soumis pour avis entend protéger le port du titre professionnel de professions artisanales. La réglementation en projet présente une analogie importante avec celle d'un avant-projet de loi-cadre "sur le port du titre professionnel d'une profession intellectuelle prestataire de services", sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 2 août 2005 l'avis 38.732/1/V. Cet avant-projet de loi-cadre présente à son tour de grandes similitudes avec la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services. Contrairement à celle-ci, tant le présent projet que l'avant-projet de loi-cadre précité visent toutefois exclusivement la protection du titre professionnel.

2. Le titre premier contient deux dispositions qui, respectivement, concernent la procédure parlementaire à suivre (article 1^{er} du projet) et énoncent un certain nombre de définitions (article 2).

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures..

Le titre II traite du port du titre professionnel d'une profession artisanale et comprend quatre chapitres.

Le chapitre premier règle les modalités relatives à l'introduction par un groupe professionnel de la demande en protection d'un titre professionnel.

Le chapitre II fixe les conditions dans lesquelles une personne peut porter le titre professionnel protégé.

Le chapitre III habilite le Roi à régler la procédure d'inscription sur la liste des professionnels autorisés à porter le titre professionnel et détermine la personne qui tient cette liste à jour.

Le chapitre IV contient un certain nombre de dispositions transitoires.

Le titre III comporte une disposition pénale et des dispositions en matière de recherche d'infractions.

Le titre IV charge le Roi de déterminer la date d'entrée en vigueur.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

Les règles régissant l'accès à la profession et la protection d'un titre professionnel relèvent des conditions d'accès à la profession qui constituent une matière pour laquelle l'autorité fédérale est compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, même à l'égard de professions qui, en raison de leur contenu et du cadre dans lequel elles sont exercées, se situent en dehors du "circuit économique" au sens où on le comprend ou l'interprète habituellement. Cette compétence comprend notamment le pouvoir de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions. Cette compétence implique, par ailleurs, que l'autorité fédérale peut subordonner l'accès à une profession à la réussite d'un examen ou à la détention d'un diplôme ou d'un grade académique. En revanche, la façon dont s'acquiert ce diplôme ou ce grade, ainsi que l'organisation de ces formations, constitue une matière d'enseignement qui relève de la

.../...

compétence des communautés. Le projet ne comporte pas de règles entrant dans la compétence des communautés. Il ne soulève, dès lors, aucun problème de compétence.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les auteurs du projet feront bien de soumettre le texte en projet à un nouvel examen portant sur la rédaction et la correction de la langue. Des erreurs syntaxiques rendent en effet certains articles difficilement lisibles. Le texte néerlandais présente surtout de nombreuses lacunes ⁽²⁾ sur ce point. En outre, le projet comprend également de multiples discordances entre le texte français et le texte néerlandais ⁽³⁾, lesquelles sont de surcroît à ce point manifestes à certains endroits qu'elles révèlent un manque extrême de soin dans la rédaction du texte en projet. Le projet devra dès lors être également vérifié attentivement sur ce point.

2. Vu la définition de l'expression "profession artisanale", dans l'article 2, quatrième tiret, en projet, il est recommandé d'utiliser cette notion d'une manière conséquente dans l'ensemble du projet, et ce afin d'exclure toute confusion avec d'autres catégories de professions.

3. L'intitulé même qualifie le projet à l'examen de "loi-cadre". Une loi-cadre est une loi d'habilitation ordinaire, qui recouvre un domaine déterminé de l'action des pouvoirs publics en général et qui, après avoir chaque fois fixé les lignes de force des divers éléments de la réglementation, confère au Roi un pouvoir relativement étendu.

3.1. C'est à juste titre que le projet est qualifié de loi-cadre, eu égard aux nombreux et larges pouvoirs normatifs conférés au Roi. Il s'agit plus précisément:

- du pouvoir de protéger le titre professionnel attaché à l'exercice d'une profession intellectuelle (article 3, alinéa 1^{er});

⁽²⁾ Voir par exemple l'article 3 du projet.

⁽³⁾ Voir par exemple les articles 3 et 5, alinéa 1^{er}, du projet.

- de la détermination de la forme de la requête (article 4, § 2);
- de l'adaptation de la protection du titre aux traités internationaux et au droit de l'Union européenne (article 4, § 6, alinéa 1^{er});
- de la modification ou de l'abrogation de la réglementation relative à la protection du titre professionnel (article 4, § 6, alinéa 2);
- de la détermination de la procédure d'inscription (article 7);
- de la fixation des modalités concernant la publicité de la liste des professionnels (article 8);
- de la désignation des fonctionnaires chargés de rechercher et de constater les infractions à la loi (article 12, alinéa 1^{er});
- de la détermination de l'entrée en vigueur des dispositions du projet (article 13).

3.2. Le fait que la loi en projet soit une loi-cadre implique que le Roi se voit attribuer un pouvoir réglementaire plus étendu que le pouvoir d'exécution qui Lui est normalement dévolu par l'article 108 de la Constitution. En soi, l'attribution au Roi d'un pouvoir réglementaire plus étendu que celui qui Lui est normalement conféré n'est pas contraire à la Constitution, mais peut se fonder sur l'article 105 de celle-ci, aux termes duquel "le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue formellement la Constitution", mais qui dispose également que "les lois particulières portées en vertu de la Constitution même" peuvent également étendre les pouvoirs attribués au Roi. L'attribution des pouvoirs précités au Roi n'est toutefois pas illimitée.

3.3. L'étendue du pouvoir normatif que le législateur peut conférer au Roi sur la base de l'article 105 de la Constitution dépend de la réponse à la question de savoir si la délégation qui est donnée au Roi concerne ou pas une matière que la Constitution réserve au législateur fédéral.

En principe, le législateur ne peut pas déléguer au Roi des matières qui lui sont réservées, en se basant sur l'article 105 de la Constitution. Concrètement, cela signifie que, dans les matières qui lui sont réservées, le législateur doit arrêter lui-même les aspects essentiels de la réglementation et que les délégations éventuelles peuvent uniquement porter sur l'exécution des principes qu'il a fixés.

Dès lors qu'il ne règle aucune matière réservée au législateur et que, par conséquent, il ne confère pas davantage de pouvoirs au Roi sur ce plan, le projet ne pose toutefois aucun problème sur ce point.

4.1. Au vu des dispositions en projet, la réglementation en projet ne tient pas compte des droits que des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne peuvent tirer des libertés économiques à effet direct, plus particulièrement du droit à la libre prestation des services (article 49 du Traité CE) et à la liberté d'établissement (article 43 du Traité CE). Certes, la réglementation en projet ne soumet pas l'exercice de la profession en soi à des formalités préalables et à des conditions concernant les diplômes ou l'expérience professionnelle mais uniquement l'utilisation d'un titre professionnel. Néanmoins, des restrictions édictées quant au port d'un titre, lié à l'exercice d'une activité économique, ainsi que les formalités préalables afférentes au droit à l'utilisation du titre concerné, peuvent également être considérées comme une entrave à la libre circulation, dès lors que l'exercice de la profession concernée en devient moins attrayant pour les ressortissants d'autres États membres ou pour les propres ressortissants qui ont acquis certaines qualifications dans un autre État membre. Une telle entrave par principe non autorisée ne pourra être maintenue que si elle répond à un but légitime d'intérêt général et si elle est nécessaire pour atteindre cet objectif ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voir, en particulier, Cour de Justice, 30 novembre 1995, Gebhard, arrêt C-55/94, *Rec.* 1995, I-4188.

4.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice des CE concernant le droit d'établissement que l'institution d'une procédure d'inscription préalablement au droit de porter un titre (professionnel) déterminé peut dans certaines conditions répondre à un motif légitime d'intérêt général, à savoir la protection du public contre l'utilisation abusive de titres par des personnes qui n'ont pas les qualifications requises pour porter celui-ci ⁽⁵⁾. La Cour de Justice formule toutefois un certain nombre de conditions accessoires pour qu'une telle obligation d'inscription préalable satisfasse à la condition de proportionnalité: la procédure d'inscription peut avoir pour seul objet de vérifier si les diplômes concernés ont été obtenus ou si l'expérience professionnelle équivalente a été acquise; l'accès à la procédure doit être simple pour tous et ne peut être soumis à des charges élevées et disproportionnées; ensuite, la procédure doit être assortie d'une protection juridictionnelle adéquate, notamment sous la forme d'un recours de nature juridictionnelle permettant de vérifier la légalité de la décision de l'autorité concernée, et par la communication des motifs d'une décision (de refus) au demandeur de l'inscription; enfin, les sanctions prévues en cas de non-respect de l'obligation d'être inscrit ne peuvent être disproportionnées par rapport à la nature et à la gravité de l'infraction ⁽⁶⁾.

4.3. Le texte du projet ne permet pas de déterminer qu'il est satisfait à toutes les conditions. Ainsi, le projet ne fait nullement apparaître, s'il sera tenu compte, lors de l'élaboration des conditions prévues pour le port d'un titre artisanal, de l'expérience professionnelle ou des qualifications acquises dans un autre État membre de l'Union européenne. Le projet prévoit certes la possibilité pour le Roi de modifier un arrêté antérieur afin de le rendre conforme au droit européen, mais il ne prévoit pas expressément l'obligation pour le Roi, lorsqu'il établira la réglementation initiale, de tenir compte de l'expérience professionnelle ou des qualifications acquises à l'étranger. Il est recommandé de faire référence à ces obligations dans la délégation au Roi y afférente (article 4, § 6, du projet).

⁽⁵⁾ Voir Cour de Justice, 31 mars 1993, Kraus, arrêt C-19/92, *Rec.* 1993, I-1663, cons. 35-36.

⁽⁶⁾ Voir Cour de Justice, 31 mars 1993, Kraus, arrêt C-19/92, *Rec.* 1993, I-1663, cons. 37-41.

4.4. Enfin, on peut douter que la réglementation prévue par le projet concernant le port d'un titre professionnel et l'obligation d'être inscrit qui y est liée puisse être imposée à un artisan qui est établi dans un autre État membre de l'Union européenne et qui occasionnellement propose des biens ou des services en Belgique. Plus particulièrement, l'exigence relative à une inscription préalable en vue de l'utilisation d'un titre professionnel réglementé peut dans cette hypothèse être considérée pour l'artisan concerné comme une entrave importante à la libre circulation, laquelle n'est pas proportionnée à l'objectif visé de protection du public. Il est par conséquent recommandé aux auteurs du projet de tenir compte de cette situation.

5. Contrairement à la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 susmentionnée et à l'avant-projet précité de loi-cadre sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 2 août 2005 l'avis 38.732/1, le présent projet ne contient pas de dispositions spécifiques concernant la protection juridictionnelle du demandeur dont la demande d'inscription sur la liste, introduite en vue de porter un titre professionnel, est refusée. Pareille absence de dispositions spécifiques n'est pas à proprement parler un problème dès lors que les intéressés ont la faculté, en application de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de porter le litige devant le Conseil d'État, section d'administration, qui statuera alors sur l'affaire au contentieux de pleine juridiction ⁽⁷⁾. Néanmoins, l'absence de dispositions spécifiques concernant la protection juridictionnelle des demandeurs pourrait faire conclure à une violation éventuelle du principe constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination, dès lors que de telles dispositions spécifiques existent effectivement pour d'autres professions en vertu de législations comparables. Pour ce motif, il est recommandé d'inscrire dans l'exposé des motifs les raisons pouvant justifier cette différence de traitement, conformément aux conditions posées à cet égard par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

⁽⁷⁾ Il est ainsi satisfait à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. En vue d'une meilleure compréhension de la définition en projet, il est recommandé de faire référence dans la définition du "Conseil supérieur" (article 2, deuxième tiret) à la loi instituant cet organe consultatif, plus particulièrement aux lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979.

2. Pour se rapprocher davantage de l'article 6 des lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, on écrira à l'article 2, après le cinquième tiret:

"fédérations professionnelles intéressées: les fédérations agréées en application de l'article 6 des lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979;"

3. Il est recommandé de compléter l'article 2 par une définition du "Conseil de la Consommation" dont il est question à l'article 4, § 2, du projet. Il y sera également fait mention de l'acte législatif ou réglementaire qui a créé ce Conseil.

Article 4

1. Le paragraphe 5 doit prévoir avec une plus grande précision dans quel sens le Ministre peut "se prononcer" sur la recevabilité d'une requête et il est également recommandé, notamment en vue de la sauvegarde des droits des auteurs d'une requête, de fixer les critères sur la base desquels le Ministre prend une décision.

2. Il ressort de l'exposé des motifs que le Roi exerce le pouvoir visé à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 6 ⁽⁸⁾ par la voie d'arrêtés délibérés en Conseil des Ministres. Il est recommandé de faire expressément état de cette obligation dans le texte en projet.

Article 8

Conformément aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, il appartient exclusivement au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement des services de l'administration générale.

Les dispositions constitutionnelles susvisées interdisent que le législateur s'immisce dans l'organisation et le fonctionnement des services de l'administration générale. En d'autres termes, il n'appartient pas au législateur de confier des tâches à certains services de l'administration générale et, ce faisant, d'intervenir dans l'organisation et le fonctionnement de ces services.

Pour être conforme aux dispositions constitutionnelles susvisées, il peut suffire que la réglementation en projet habilite le Roi à fixer les conditions selon lesquelles la publicité de la liste mentionnée est assurée, ce que prévoit la seconde phrase de l'article 8.

L'article 9, alinéas 3 et 4, du projet doit être adapté dans le même sens.

Article 12

En vertu de l'article 12, alinéa 2, les fonctionnaires chargés de la surveillance visés à l'article 12, alinéa 1^{er}, peuvent dresser des procès-verbaux ⁽⁹⁾ faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

⁽⁸⁾ Dans le texte néerlandais, on remplacera le mot "beroep" par "beroepstittel".

⁽⁹⁾ L'établissement de ces procès-verbaux n'a de sens que s'ils peuvent être mis en rapport avec les infractions définies à l'article 10.

La Cour d'arbitrage a souligné qu'une telle règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et dès lors également au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui en résulte doit être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre les droits du prévenu de manière disproportionnée ⁽¹⁰⁾.

Il est par conséquent recommandé de justifier dans les commentaires du projet, l'attribution d'une force probante particulière aux procès-verbaux visés à l'article 12, alinéa 2, du projet. Il y aura lieu de démontrer en outre que les motifs invoqués existent en ce qui concerne la constatation des infractions visées à l'article 10 du projet.

⁽¹⁰⁾ Voir, par exemple, Cour d'arbitrage, n° 40/2000, 6 avril 2000, B.14.1, et Cour d'arbitrage, n° 16/2001, 14 février 2001, B.12.1.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. BAERT