KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.901/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 13 juli 2006 door de Minister van Middenstand verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de wijziging van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen", heeft op 3 augustus 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het wijzigen 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 ontworpen wijzigingen hebben betrekking op de organisatie en de werking van de beroepsinstituten die met toepassing van de voornoemde kaderwet worden geregeld. Meer bepaald worden wijzigingen aangebracht op het vlak van de procedure in geval van het niet betalen van de ledenbijdrage (artikel 2) en inzake de bevoegdheden van de Nationale Raad (artikel 3). De mogelijkheden om beroep te doen op een tolk worden uitgebreid (artikel 4) en het aantal plaatsvervangende rechtskundige assessoren wordt verhoogd (artikel 5). Tot slot wordt de samenstelling van de Uitvoerende Kamers gewijzigd (artikel 6).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet melding worden gemaakt van de wet van 10 februari 1998 die artikel 6, § 4, derde lid, van de kaderwet van 1 maart 1976 heeft gewijzigd.

2. De artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting doet ervan blijken dat aan het ontworpen artikel 6, § 4, derde lid, van de kaderwet van 1 maart 1976 de bedoeling ten grondslag ligt om de verwijzing naar artikel 9, eerste lid, c), van die wet, te schrappen "omdat anders slechts een maximale schorsing van twee jaar mogelijk zou zijn". Er moet evenwel worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 6, § 4, derde lid, van de kaderwet, in vergelijking met de bestaande bepaling, nog andere weglatingen bevat, zoals die inzake de aanmaning van het betrokken lid om binnen een door de Kamer bepaalde termijn de bijdrage alsnog te betalen, en de vermelding van het feit dat de bijdrage niet is verschuldigd indien de belanghebbende voor het verstrijken van de vastgestelde termijnen om zijn schrapping van de lijst van de stagiairs of het tableau van de beroepsbeoefenaars heeft verzocht. Aangezien in de memorie van toelichting omtrent deze laatste weglatingen geen verduidelijking wordt gegeven, rijst de vraag of die

weglatingen effectief zijn gewild. Indien dat zo is, verdient het aanbeveling om ook wat dat betreft enige nadere uitleg op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 3

Aangezien het opschrift van de kaderwet van 1 maart 1976 reeds wordt vermeld in artikel 2 van het ontwerp, volstaat het om in de inleidende zin van artikel 3 te schrijven: "Artikel 7, § 1, derde lid, 4°, van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 10 februari 1998, wordt vervangen door de volgende bepaling:".

Artikelen 4, 5 en 6

1. Aangezien met de artikelen 4, 5 en 6 van het ontwerp de wijziging wordt beoogd van eenzelfde artikel van de kaderwet van 1 maart 1976, dienen die artikelen te worden gegroepeerd in één enkele wijzigingsbepaling, die kan worden gestructureerd als volgt:

"In artikel 8 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 15 juli 1985 en gewijzigd bij de wetten van 10 februari 1998 en 24 december 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in § 2, derde lid, worden de woorden ...;
2° § 4 wordt vervangen als volgt:
«De Minister ...»;
3° § 5 wordt vervangen als volgt:
«Elke Uitvoerende Kamer en ...»".

2. Luidens het ontworpen artikel 8, § 4, tweede lid, van de kaderwet (artikel 5 van het ontwerp) is het de Koning die de taken van de rechtskundige assessoren bepaalt, onverminderd deze welke hen zijn toegekend bij de kaderwet.

De artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting doet ervan blijken dat aan deze bepaling de bedoeling ten grondslag ligt om een meer stevige wettelijke basis te verlenen aan het koninklijk besluit van 19 november 2004 (1) dat de regeling van de artikelen 49 tot 51 van het koninklijk besluit van 27 november 1985 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van de beroepsinstituten die voor de dienstverlenende intellectuele beroepen zijn opgericht, heeft gewijzigd door de rechtskundige assessor met het onderzoek van de tuchtdossiers te belasten, alsmede met het oordeel omtrent de opportuniteit van een vervolging voor de Uitvoerende Kamer. De ontworpen delegatiebepaling werkt trouwens terug tot - zoals het in de memorie van toelichting wordt uitgedrukt - "18 november 2004, daags voor het koninklijk besluit van 19 november 2004" (2).

Vooreerst moet worden opgemerkt dat, indien inderdaad de stellers van het ontwerp de specifieke bedoeling hebben om de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid toe te spitsen op wat nu reeds wordt bepaald in het voornoemde koninklijk besluit van 19 november 2004, de betrokken delegatiebepaling best in meer specifieke bewoordingen wordt geformuleerd, rekening houdende met de taken die het voornoemde koninklijk besluit aan de rechtskundige assessoren opdraagt. Daardoor zal dan de in algemene bewoordingen geredigeerde delegatiebepaling van het ontworpen artikel 8, § 4, tweede lid, van de kaderwet, preciezer kunnen worden afgebakend, wat iedere mogelijke speculatie omtrent de toelaatbaarheid ervan zal tegengaan.

---

(1) Koninklijk besluit van 19 november 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 november 1985 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van de beroepsinstituten die voor de dienstverlenende intellectuele beroepen zijn opgericht.

(2) In dat verband rijst de vraag of niet veeleer de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 19 november 2004 - zijnde 25 december 2004 - als referentiepunt dient te worden genomen.

Daarenboven mag worden benadrukt dat, zoals het Arbitragehof [(3)] en de afdeling wetgeving van de Raad van State er reeds meermaals op hebben gewezen, de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid en dat die waarborg vereist dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht van wetten of decreten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever dat ten nadele van een categorie burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

Wanneer, zoals in het ontworpen artikel 8, § 4, tweede lid, van de kaderwet het geval lijkt te zijn, met de terugwerkende kracht een wettelijke basis wordt gegeven aan een bij koninklijk besluit uitgewerkte regeling, waardoor niet is uitgesloten dat daaruit gevolgen voortvloeien voor jurisdictionele betwistingen met betrekking tot de toepassing van dat besluit, kan zulks inderdaad problemen doen rijzen op het vlak van de verenigbaarheid met het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel omdat een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen - die waarop het betrokken koninklijk besluit van toepassing is - in tegenstelling tot andere categorieën van burgers, op die wijze verstoken blijft van het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, zoals dat tot uitdrukking komt in, onder meer, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dergelijke ongelijke behandeling kan enkel worden verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden die het bestaan van een wettig doel en een daarmee evenredige maatregel veronderstellen.

---

(3) Zie bijv. Arbitragehof, nr. 30/2004, 3 maart 2004, B.5; Arbitragehof, nr. 193/2004, 24 november 2004, B.8.4; Arbitragehof nr. 20/2006, 1 februari 2006, B.13.2; Arbitragehof nr. 39/2006, 8 maart 2006, B.5.1; Arbitragehof, nr. 55/2006, 19 april 2006, B.6.

Het verdient derhalve aanbeveling dat in de memorie van toelichting zou worden geëxpliciteerd dat de retroactiviteit die de wetgever beoogt te geven aan het ontworpen artikel 8, § 4, van de meermaals genoemde kaderwet, effectief valt in te passen in één van de zo-even opgesomde gevallen waarin terugwerkende wetgeving toegelaten kan worden geacht. Valt geen dergelijke verantwoording te geven, dan is de beoogde terugwerkende kracht juridisch betwistbaar en kan zij geen doorgang vinden.

3. In het ontworpen artikel 8, § 5, tweede lid (artikel 6 van het ontwerp), schrijve men "werkende leden benoemd met toepassing van het vorige lid" in plaats van "werkende leden benoemd overeenkomstig voorgaande alinea".

In het ontworpen artikel 8, § 5, derde lid, schrijve men dan "werkende leden benoemd met toepassing van het eerste lid" in plaats van "werkende leden benoemd overeenkomstig de eerste alinea van onderhavig artikel", en aan het einde van hetzelfde lid "benoemd met toepassing van het eerste of het tweede lid" [(4)] in plaats van "benoemd overeenkomstig dezelfde alinea".

[(4)] Aangezien in het ontworpen artikel 8, § 5, derde lid, ook melding wordt gemaakt van plaatsvervangende leden, dient ook naar het "tweede lid" te worden verwezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, G. VAN HAEGENDOOREN,	staatsraden,
	M. RIGAUX, 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 M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.901/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre des Classes moyennes, le 13 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relative à la modification de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires des services", a donné le 3 août 2006 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à modifier la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services. Les modifications en projet concernent l'organisation et le fonctionnement des instituts professionnels, réglés en application de la loi-cadre précitée. Plus particulièrement, des modifications sont apportées sur le plan de la procédure en cas de non-paiement de la cotisation des membres (article 2) et des compétences du Conseil national (article 3). Les possibilités de faire appel à un interprète sont étendues (article 4) et le nombre d'assesseurs juridiques suppléants est augmenté (article 5). Enfin, la composition des Chambres exécutives est modifiée (article 6).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, il y a lieu de mentionner la loi du 10 février 1998 qui a modifié l'article 6, § 4, alinéa 3, de la loi-cadre du 1er mars 1976.

2. Il ressort du commentaire de l'article dans l'exposé des motifs que l'article 6, § 4, alinéa 3, en projet, de la loi-cadre du 1er mars 1976 entend supprimer la référence à l'article 9, alinéa 1er, c), de cette loi "car autrement elle aurait pour effet qu'une suspension ne serait possible que pour une durée maximale de seulement deux ans". Il faut cependant constater que par rapport à la disposition actuelle, l'article 6, § 4, alinéa 3, de la loi-cadre, comporte encore d'autres suppressions, comme celle relative à la sommation du membre concerné de payer encore la cotisation dans un délai fixé par la chambre et la mention du fait que la cotisation n'est pas due si l'intéressé a demandé sa radiation de la liste des stagiaires ou du tableau des titulaires avant l'expiration du délai fixé. Dès lors que l'exposé des motifs ne contient aucun éclaircissement sur ces dernières omissions, la question se pose de savoir si celles-ci sont effectivement voulues. Si tel est le cas, il est recommandé que l'exposé des motifs apporte également quelques précisions à ce sujet.

Article 3

Dès lors que l'intitulé de la loi-cadre du 1er mars 1976 est déjà mentionné à l'article 2 du projet, il suffit d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 3: "L'article 7, § 1er, alinéa 3, 4°, de la même loi, remplacé par la loi du 10 février 1998, est remplacé par la disposition suivante:".

Articles 4, 5 et 6

1. Étant donné que les articles 4, 5 et 6 du projet visent à modifier un même article de la loi-cadre du 1er mars 1976, il y a lieu de regrouper ces articles dans une seule disposition modificative que l'on peut structurer comme suit:

"À l'article 8 de la même loi, remplacé par la loi du 15 juillet 1985 et modifié par les lois des 10 février 1998 et 24 décembre 2002, sont apportées les modifications suivantes:

1° au § 2, alinéa 3, les mots ...;
2° le § 4 est remplacé par la disposition suivante:
«Le Ministre ...»;
3° le § 5 est remplacé par les dispositions suivantes:
«Chaque Chambre exécutive...»".

2. Selon l'article 8, § 4, alinéa 2, en projet, de la loi-programme (article 5 du projet), c'est le Roi qui détermine les missions des assesseurs juridiques, sans préjudice de celles qui leur sont confiées par la loi-cadre.

Il ressort du commentaire de l'article dans l'exposé des motifs que cette disposition a pour objectif de donner une base légale plus solide à l'arrêté royal du 19 novembre 2004 (1) qui a modifié les dispositions des articles 49 à 51 de l'arrêté royal du 27 novembre 1985 déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement des instituts professionnels créés pour les professions intellectuelles prestataires de services, en chargeant l'assesseur juridique d'instruire les dossiers disciplinaires ainsi que de juger de l'opportunité des poursuites devant la Chambre exécutive. Au demeurant, la délégation en projet rétroagit - selon les termes de l'exposé des motifs - au "18 novembre 2004, soit la veille du jour où a été pris l'arrêté royal du 19 novembre 2004" (2).

On observera tout d'abord que si les auteurs du projet ont en effet l'intention spécialement de centrer le pouvoir délégué au Roi sur ce que prévoit déjà à présent l'arrêté royal du 19 novembre 2004, précité, mieux vaudrait formuler la délégation concernée en termes plus précis, compte tenu des tâches que l'arrêté royal précité confie aux assesseurs juridiques. Ainsi, la délégation formulée en termes généraux à l'article 8, § 4, alinéa 2, en projet, de la loi-cadre, pourra par conséquent être mieux circonscrite, ce qui évitera toutes conjectures éventuelles sur son admissibilité.

D'autre part, on peut souligner que, comme la Cour d'arbitrage (3) et la section de législation du Conseil d'État l'ont déjà relevé à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois et décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Toujours selon la Cour d'arbitrage, la rétroactivité des lois et décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable

---

(1) Arrêté royal du 19 novembre 2004 modifiant l'arrêté royal du 27 novembre 1985 déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement des instituts professionnels créés pour les professions intellectuelles prestataires de services.

(2) À ce propos, on peut se demander s'il ne faut pas plutôt prendre comme point de référence la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 19 novembre 2004, à savoir le 25 décembre 2004.

(3) Voir par ex. Cour d'arbitrage, n° 30/2004, 3 mars 2004, B.5; Cour d'arbitrage, n° 193/2004, 24 novembre 2004, B.8.4; Cour d'arbitrage, n° 20/2006, 1er février 2006, B.13.2; Cour d'arbitrage, n° 39/2006, 8 mars 2006, B.5.1; Cour d'arbitrage, n° 55/2006, 19 avril 2006, B.6.

.../...

pour réaliser un objectif général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur ou du législateur décrétal qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

Lorsque, comme cela semble être le cas à l'article 8, § 4, alinéa 2, en projet, de la loi-cadre, une base légale est donnée rétroactivement à un régime élaboré par arrêté royal, de sorte que des répercussions sur des litiges juridictionnels relatifs à l'application de cet arrêté ne sont pas à exclure, des problèmes peuvent effectivement surgir à propos de la compatibilité avec le principe d'égalité garanti par la Constitution, dans la mesure où, contrairement à d'autres catégories de citoyens, une catégorie déterminée de justiciables - auxquels l'arrêté royal concerné est applicable - est ainsi privée du droit à une bonne administration de la justice, tel que l'exprime, notamment, l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pareille différence de traitement ne peut être justifiée que par des circonstances exceptionnelles supposant l'existence d'un but légitime et d'une mesure qui y soit proportionnée.

Il est recommandé par conséquent de préciser dans l'exposé des motifs que la rétroactivité que le législateur entend conférer à l'article 8, § 4, en projet, de la loi-cadre précitée, s'inscrit effectivement dans l'une des hypothèses énumérées ci-dessus où la rétroactivité de textes législatifs peut être jugée admissible. À défaut d'une telle justification, la rétroactivité visée est juridiquement contestable et ne peut être maintenue.

3. À l'article 8, § 5, alinéa 2, en projet (article 6 du projet), on écrira "membres effectifs nommés en application de l'alinéa précédent" au lieu de "membres effectifs nommés conformément à l'alinéa précédent".

À l'article 8, § 5, alinéa 3, en projet, on écrira alors "membres effectifs nommés en application de l'alinéa 1er" au lieu de "membres effectifs nommés conformément à

l'alinéa 1er du présent article", et à la fin du même alinéa "nommés en application des alinéas 1er ou 2" (4) au lieu de "nommés conformément au même alinéa".

---

(4) Dès lors que l'article 8, § 5, alinéa 3, mentionne également les membres suppléants, on référera aussi à l'"alinéa 2".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BOVIN, G. VAN HAEGENDOREN,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, 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. J. SMETS, conseiller d'État.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME