

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.848/1
VAN 29 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 november 2007 door de Minister van Middenstand verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de beroepsbekwaamheid voor de uitoefening van zelfstandige activiteiten met betrekking tot fietsen en motorvoertuigen, het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de beroepsbekwaamheid voor de uitoefening van zelfstandige activiteiten op het gebied van lichaamsverzorging, van opticien, dentaaltechnicus en begrafenisondernemer, en het koninklijk besluit van 29 januari 2007 betreffende de beroepsbekwaamheid voor de uitoefening van zelfstandige activiteiten van het bouwvak en van de elektrotechniek, alsook van de algemene aanneming", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

- "- l'absence de mesures transitoires adéquates dans les arrêtés royaux du 29 janvier 2007 relatif à la capacité professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes dans les métiers de la construction et de l'électrotechnique, ainsi que de l'entreprise générale, du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux bicyclettes et aux véhicules à moteur et du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux soins corporels, d'opticien, de technicien dentaire et d'entrepreneur de pompes funèbres, retire, à partir du premier septembre 2007, l'accès à profession à un certain nombre de futurs indépendants qui souhaitent à très court terme débiter leur activité sur la base d'un titre antérieur à l'entrée en vigueur des arrêtés précités;
- pour un certain nombre d'entre eux, des financements ont été contractés auprès des organismes de crédit, ce qui implique des remboursements à brève échéance, sans que l'exercice de la profession ne soit possible, faute d'accès à la profession adéquat;
- l'absence de mesures transitoires dans les arrêtés royaux du 29 janvier 2007 et du 21 décembre 2006 pose problème sur le plan de la sécurité juridique, en ce que les titulaires d'un diplôme acquis récemment, qui peuvent légitimement considérer ce diplôme comme valable au moins à brève échéance, se voient privés du jour au lendemain de l'accès à la profession;
- cette situation risque de causer aux intéressés un préjudice grave difficilement réparable dû à l'absence de mesures transitoires adéquates;
- l'adoption immédiate desdites mesures transitoires s'avère indispensable afin d'éviter aux intéressés un tel préjudice".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

.../...

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het wijzigen van de in het opschrift opgesomde koninklijke besluiten teneinde er overgangsregelen in op te nemen ten aanzien van de personen die vóór 1 september 2007 de betrokken opleiding hebben beëindigd zonder hun activiteit te hebben opgestart (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp). Tevens worden de akten die zullen worden uitgereikt aan de personen die hun opleiding ten laatste in het schooljaar 2006-2007 hebben aangevangen, aan de toepassing van de desbetreffende koninklijke besluiten onderworpen (artikel 4). Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de ontworpen regeling uitwerking heeft met ingang van 1 september 2007 en dat ze buiten werking treedt op 1 april 2008, behalve wat artikel 4 betreft, dat buiten werking treedt op 1 april 2010.

2. De ontworpen regeling vindt specifiek rechtsgrond in artikel 5, § 3, van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, dat luidt:

"Het bewijs van de beroepsbekwaamheid, zowel intersectoraal als sectoraal, wordt geleverd door één van de volgende elementen:

- 1/ één van de akten die daartoe door de Koning worden aangewezen;
- 2/ een voldoende praktijkervaring onder de door de Koning vastgestelde voorwaarden;
- 3/ een ander bewijsmiddel, waarvan de bewijswaarde volgt uit internationale verplichtingen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men: "inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de wetten van 11 mei 2003 en 22 december 2003 en op artikel 5, § 3, vervangen bij de wet van 11 mei 2003;".

Artikelen 4 en 5

In tegenstelling tot wat het geval is voor de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp, zijn de overgangsbepaling van artikel 4 en de bepaling tot regeling van de inwerkingtreding (artikel 5) autonome en geen wijzigende bepalingen.

Het gevolg daarvan is, enerzijds, dat op een niet adequate wijze wordt verwezen naar de beoogde beroepsbekwaamheden ⁽¹⁾ en dat, anderzijds, de specifieke regelingen die zijn vervat in de onderscheiden koninklijke besluiten die worden gewijzigd onduidelijk en zelfs misleidend dreigen te worden omdat bepaalde essentiële elementen ervan niet in de betrokken koninklijke besluiten worden vermeld, maar wel in de artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit. Op die wijze dreigt rechtsonzekerheid te ontstaan, hetgeen uiteraard moet worden voorkomen.

Daartoe zouden de artikelen 4 en 5 van het ontwerp niet als autonome bepalingen mogen worden geconcipieerd, maar wel als wijzigingsbepalingen van de koninklijke besluiten waarvan de wijziging wordt beoogd in de artikelen 1 tot 3.

⁽¹⁾ Artikel 4 van het ontwerp heeft het, in algemene zin, over "de betrokken beroepsbekwaamheid", terwijl de specifieke beroepsbekwaamheden worden bedoeld die worden opgesomd in de wijzigingsbepalingen van de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp.

Dat zou er bijvoorbeeld op kunnen neerkomen dat het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp wordt geïntegreerd in het ontworpen artikel 17*bis* van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de beroepsbekwaamheid voor de uitoefening van zelfstandige activiteiten met betrekking tot fietsen en motorvoertuigen ⁽²⁾, en dat artikel 19 van hetzelfde koninklijk besluit wordt aangevuld met een afzonderlijk lid, luidende:

"Artikel 17*bis* heeft uitwerking met ingang van 1 september 2007, met dien verstande dat artikel 17*bis*, § 1, buiten werking treedt op 1 april 2008 en artikel 17*bis*, § 2, op 1 april 2010" ⁽³⁾.

De twee andere koninklijke besluiten die het ontwerp beoogt te wijzigen, moeten dan telkens in gelijkaardige zin worden aangepast.

⁽²⁾ Er zou kunnen worden overwogen om de ontworpen bepaling onder artikel 1 van het ontwerp in een artikel 17*bis*, § 1, onder te brengen en het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp in een artikel 17*bis*, § 2.

⁽³⁾ In het tekstvoorstel wordt uitgegaan van de in voetnoot 2 gedane suggestie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.848/1
DU 29 NOVEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 26 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux bicyclettes et aux véhicules à moteur, l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux soins corporels, d'opticien, de technicien dentaire et d'entrepreneur de pompes funèbres, et l'arrêté royal du 29 janvier 2007 relatif à la capacité professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes dans les métiers de la construction et de l'électrotechnique, ainsi que de l'entreprise générale", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

- "- l'absence de mesures transitoires adéquates dans les arrêtés royaux du 29 janvier 2007 relatif à la capacité professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes dans les métiers de la construction et de l'électrotechnique, ainsi que de l'entreprise générale, du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux bicyclettes et aux véhicules à moteur et du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux soins corporels, d'opticien, de technicien dentaire et d'entrepreneur de pompes funèbres, retire, à partir du premier septembre 2007, l'accès à profession à un certain nombre de futurs indépendants qui souhaitent à très court terme débiter leur activité sur la base d'un titre antérieur à l'entrée en vigueur des arrêtés précités;
- pour un certain nombre d'entre eux, des financements ont été contractés auprès des organismes de crédit, ce qui implique des remboursements à brève échéance, sans que l'exercice de la profession ne soit possible, faute d'accès à la profession adéquat;
- l'absence de mesures transitoires dans les arrêtés royaux du 29 janvier 2007 et du 21 décembre 2006 pose problème sur le plan de la sécurité juridique, en ce que les titulaires d'un diplôme acquis récemment, qui peuvent légitimement considérer ce diplôme comme valable au moins à brève échéance, se voient privés du jour au lendemain de l'accès à la profession;
- cette situation risque de causer aux intéressés un préjudice grave difficilement réparable dû à l'absence de mesures transitoires adéquates;
- l'adoption immédiate desdites mesures transitoires s'avère indispensable afin d'éviter aux intéressés un tel préjudice".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

.../...

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend modifier les arrêtés royaux énumérés dans l'intitulé afin d'y intégrer des dispositions transitoires à l'égard des personnes qui, avant le 1^{er} septembre 2007, ont terminé la formation concernée sans avoir entamé leur activité (articles 1^{er} à 3 du projet). Les titres qui seront délivrés aux personnes qui ont entamé leur formation au plus tard durant l'année scolaire 2006-2007, sont également soumis à l'application des arrêtés royaux concernés (article 4). L'article 5 du projet prévoit que les dispositions en projet produisent leurs effets le 1^{er} septembre 2007 et qu'elles cessent d'être en vigueur le 1^{er} avril 2008, sauf en ce qui concerne l'article 4, qui cessera d'être en vigueur le 1^{er} avril 2010.

2. La réglementation en projet trouve un fondement juridique spécifique à l'article 5, § 3, de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, qui s'énonce comme suit:

"La preuve de la compétence professionnelle, tant intersectorielle que sectorielle, est apportée par l'un des éléments suivants:

- 1/ un des titres retenus à cette fin par le Roi;
- 2/ une expérience pratique suffisante dans les conditions fixées par le Roi;
- 3/ un autre mode de preuve dont la validité découle d'obligations internationales".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Dans le premier alinéa du préambule, on écrira : "notamment l'article 3, modifié par les lois des 11 mai 2003 et 22 décembre 2003 et l'article 5, § 3, remplacé par la loi du 11 mai 2003;".

Articles 4 et 5

Contrairement à ce qui est le cas pour les articles 1^{er} à 3 du projet, la disposition transitoire de l'article 4 et la disposition réglant l'entrée en vigueur (article 5) sont des dispositions autonomes et non des dispositions modificatives.

Il en résulte, d'une part, qu'il est fait référence aux compétences professionnelles visées ⁽¹⁾ d'une manière inadéquate et, d'autre part, que les normes spécifiques contenues dans les différents arrêtés royaux modifiés risquent de devenir obscures, voire d'induire en erreur parce que certains de leurs éléments essentiels ne sont pas mentionnés dans les arrêtés royaux concernés mais bien dans les articles 4 et 5 de l'arrêté en projet. Cette manière de procéder risque d'être source d'insécurité juridique, ce qu'il convient naturellement d'éviter.

À cet effet, il conviendrait de concevoir les articles 4 et 5 du projet non pas comme des dispositions autonomes mais bien comme des dispositions modificatives des arrêtés royaux dont la modification est envisagée aux articles 1^{er} à 3.

⁽¹⁾ L'article 4 du projet fait état, en termes généraux, des "compétences professionnelles concernées" alors qu'il vise les compétences professionnelles spécifiques énumérées dans les dispositions modificatives des articles 1^{er} à 3 du projet.

On pourrait par exemple intégrer la règle énoncée à l'article 4 du projet dans l'article 17*bis* en projet de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif à la compétence professionnelle pour l'exercice des activités indépendantes relatives aux bicyclettes et aux véhicules à moteur ⁽²⁾ et compléter l'article 19 du même arrêté royal par un alinéa distinct s'énonçant comme suit:

"L'article 17*bis* produit ses effets le 1^{er} septembre 2007, étant entendu que l'article 17*bis*, § 1^{er}, cesse d'être en vigueur le 1^{er} avril 2008 et l'article 17*bis*, § 2, le 1^{er} avril 2010." ⁽³⁾

Les deux autres arrêtés royaux que le projet entend modifier devront alors être chaque fois adaptés dans un sens similaire.

⁽²⁾ Il pourrait être envisagé d'intégrer la disposition en projet sous l'article 1^{er} du projet dans un article 17*bis*, § 1^{er}, et la règle énoncée à l'article 4 du projet dans un article 17*bis*, § 2.

⁽³⁾ La proposition de texte se fonde sur la suggestion formulée dans la note de bas de page 2.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	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. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME