



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.802/1
van 20 mei 2020

avis 66.802/1
du 20 mai 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot
oprichting van een
Nederlandstalig en een
Franstalig Beroepsinstituut van
Vastgoedmakelaars' (*Parl.St.*
Kamer 2019-20, nr. 55-
0715/001)

une proposition de loi 'créant
un Institut professionnel des
agents immobiliers
francophone et un Institut
professionnel des agents
immobiliers néerlandophone'
(*Doc. parl.*, Chambre, 2019-
2020, n° 55-0715/001)

Op 11 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een Nederlandstalig en een Franstalig Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0715/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 9 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2020.

*

Le 11 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘créant un Institut professionnel des agents immobiliers francophone et un Institut professionnel des agents immobiliers néerlandophone’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0715/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 9 janvier 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2020.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel vervangt in de wet van 11 februari 2013 ‘houdende organisatie van het beroep van vastgoedmakelaar’ de verwijzing naar het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars door een verwijzing naar twee instituten, zijnde het Nederlandstalige Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars, en het Franstalige en Duitstalige Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. De stellers van het wetsvoorstel beogen “het nog nationaal georganiseerde Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) te splitsen in een Nederlandstalig en een Franstalig Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars”.

De werkwijze van de stellers bestaat erin in de wet van 11 februari 2013 alle verwijzingen naar het Instituut te vervangen door een verwijzing naar de instituten of naar het instituut waaronder de betrokken vastgoedmakelaars ressorteren. Vervolgens draagt het voorstel, in artikel 11, aan de Koning op om in het koninklijk besluit van 20 juli 2012 ‘tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars’ de nodige wijzigingen aan te brengen om dit besluit in overeenstemming te brengen met de vermelding van twee instituten in de wet van 11 februari 2013.

Onder die instituten wordt verstaan, volgens de bij artikel 2 van het voorstel voorgestelde nieuwe definitie in artikel 2, 9°, van de wet van 11 februari 2013, “het Nederlandstalige Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars, bevoegd voor het Vlaamse Gewest en Nederlandstalig Brussel en het Franstalige en Duitstalige Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars, bevoegd voor het Waalse Gewest, het Duitstalige Gewest (lees in de Nederlandse tekst van het voorstel: de Duitstalige Gemeenschap) en Franstalig Brussel, opgericht bij koninklijk besluit van 6 september 1993”.

3. Dit koninklijk besluit van 6 september 1993 ‘tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar’ richt evenwel geen Nederlandstalig en Franstalig-Duitstalig Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars op. De verwijzing ernaar in het voorgestelde artikel 2, 9°, van de wet van 11 februari 2013 is dus zinledig.

Deze verwijzing is overgenomen uit de bestaande bepaling van artikel 2, 9°, van de wet van 11 februari 2013. Daar is ze wel nodig omdat deze wet als dusdanig de oprichting en de werking van het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars niet regelt. Dit beroepsinstituut werd daarentegen opgericht bij artikel 1 van het genoemde koninklijk besluit van 6 september 1993, en de organisatie en werking ervan is thans geregeld in het koninklijk besluit van 20 juli 2012 ‘tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van het Beroepsinstituut van

Vastgoedmakelaars'. Beide koninklijke besluiten vinden rechtsgrond in wat thans de kaderwet van 3 augustus 2007 'betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen' is.¹

4. De door het wetsvoorstel gehanteerde werkwijze leidt tot onduidelijkheid.

Weliswaar is het de wetgever toegelaten om in een aangelegenheid die door de Grondwet niet is voorbehouden aan de wetgever, in overeenstemming met artikel 105 van de Grondwet, aan de Koning regelgevende bevoegdheid te delegeren.² De bevoegde wetgever maakt immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken en het staat in beginsel aan de wetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een regelgevende machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen. Dit neemt niet weg dat de democratische legitimiteit van de met de delegatie beoogde regeling zou worden versterkt door de voornaamste onderdelen ervan in de wet te regelen. De openbare bespreking ervan in het parlement biedt daarenboven meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt, dan het geval is voor een regeling bij besluit.

Bovendien moet de wetgever bij het verlenen van een dergelijke machtiging artikel 105 van de Grondwet in acht nemen, wat onder meer inhoudt dat de machtiging voldoende duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn. Het laatste is evenwel niet het geval in het voorstel.

Het is immers niet duidelijk hoe de regeling, en de daarin vervatte machtiging aan de Koning om het koninklijk besluit van 20 juli 2012 aan te passen, zich verhoudt tot de kaderwet van 3 augustus 2007 'betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen'. Het koninklijk besluit van 20 juli 2012 regelt thans de organisatie en de werking in overeenstemming met de bepalingen van de kaderwet. Het is, op grond van het wetsvoorstel, niet duidelijk of een koninklijk besluit dat de organisatie en de werking van de twee nieuwe instituten moet regelen, en dus logischerwijze het huidige Beroepsinstituut moet opheffen of wijzigen, al dan niet rekening moet houden met de relevante bepalingen uit de kaderwet. Zo bepaalt artikel 7, § 3, van de kaderwet, dat het Beroepsinstituut "een Nationale Raad [omvat] samengesteld uit een gelijk aantal Nederlandstalige en Franstalige leden, alsook twee uitvoerende Kamers en twee Kamers van beroep, die respectievelijk het Frans en het Nederlands als voertaal hebben".

Bovendien is het wetsvoorstel onduidelijk geredigeerd. Zo wordt de bevoegdheid van het ene en het andere instituut in de Nederlandse tekst onder meer afgebakend aan de hand van de termen "Nederlandstalig Brussel" en "Franstalig Brussel". Deze begrippen hebben als dusdanig geen juridische betekenis. Hetzelfde geldt voor de niet volledig overeenstemmende Franse tekst van het voorstel, die verwijst naar de "néerlandophones de Bruxelles" en de "francophones de Bruxelles". De impliciete machtiging aan de Koning om deze begrippen in te vullen, kan aldus niet als voldoende duidelijk worden beschouwd.

¹ Deze kaderwet bevat de codificatie onder meer van bepalingen van de kaderwet van 1 maart 1976 'tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen'.

² Zie ook: GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, B.24; GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.6.3; GwH 22 september 2016, nr. 118/2016, B.4.

Ook de reeds vermelde zinledige verwijzing naar het oprichtingsbesluit van 6 september 1993 draagt bij tot de onduidelijkheid van de regelgeving, en van de machtiging aan de Koning. De verwijzing naar het koninklijk besluit, waarvan de wijziging niet aan de Koning wordt opgedragen, wekt immers de indruk dat het thans bestaande enige Beroepinstituut van vastgoedmakelaars moet blijven bestaan.

5. Indien de wetgever de oprichting beoogt van twee afzonderlijke beroepsinstituten van vastgoedmakelaars, moet bijgevolg niet enkel de wet van 11 februari 2013 worden aangepast, maar moet ofwel ook de kaderwet van 3 augustus 2007 worden aangepast, ofwel in een wettelijke bepaling de duidelijke grondslag gecreëerd worden waardoor het koninklijk besluit van 20 juli 2012 zijn gelding verliest en een regeling tot stand gebracht wordt die losstaat van de kaderwet. Bovendien verdient het sterke aanbeveling dat de wetgever de algemene beginselen die gelden voor de organisatie en werking van deze nieuwe instituten zelf vastlegt.³

6. Het wetsvoorstel moet derhalve grondig worden aangepast. Daarbij moeten ook de foute verwijzingen naar de te wijzigen artikelen van de wet van 11 februari 2013 worden verbeterd.⁴

*

³ Vgl. koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 ‘betreffende de Orde der Artsen’; de artikelen 488-494 van het Gerechtelijk Wetboek (m.b.t. de Orde van de Vlaamse Balies en de Ordre des Barreaux francophones et germanophone), ingevoegd bij wet van 4 juli 2001, en de wet van 11 mei 2003 ‘tot oprichting van federale raden van landmeters-experten’.

⁴ In artikel 4, a) van het voorstel wordt de wijziging beoogd van artikel 9, § 1, tweede lid (en niet: eerste lid) van de wet van 11 februari 2013. In artikel 8 van het voorstel wordt de wijziging beoogd van artikel 16, zevende lid (en niet: derde lid) van de wet van 11 februari 2013. In artikel 9 van het voorstel wordt de wijziging beoogd van artikel 20, § 1, tweede lid (en niet: eerste lid) van de wet van 11 februari 2013.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis remplace, dans la loi du 11 février 2013 'organisant la profession d'agent immobilier', la référence à l'Institut professionnel des agents immobiliers par une référence à deux instituts, à savoir l'Institut professionnel francophone et germanophone des agents immobiliers et l'Institut professionnel néerlandophone des agents immobiliers.

EXAMEN DU TEXTE

2. Les auteurs de la proposition de loi entendent « scinder l'Institut professionnel des agents immobiliers (IPI), dont l'organisation est encore nationale, en un Institut professionnel des agents immobiliers francophone et un Institut professionnel des agents immobiliers néerlandophone ».

Le procédé appliqué par les auteurs consiste à remplacer, dans la loi du 11 février 2013, toutes les références à l'Institut par une référence aux instituts dont relèvent les agents immobiliers concernés. Ensuite, l'article 11 de la proposition charge le Roi d'apporter les modifications nécessaires à l'arrêté royal du 20 juillet 2012 'déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Institut professionnel des agents immobiliers' afin de mettre cet arrêté en conformité avec la mention de deux instituts dans la loi du 11 février 2013.

Selon la nouvelle définition, proposée par l'article 2 de la proposition, qui figurera à l'article 2, 9°, de la loi du 11 février 2013, on entend par ces instituts « l'Institut professionnel néerlandophone des agents immobiliers, compétent pour la Région flamande et les néerlandophones de Bruxelles, et l'Institut professionnel francophone et germanophone des agents immobiliers, compétent pour la Région wallonne, la Communauté germanophone et les francophones de Bruxelles, créés par l'arrêté royal du 6 septembre 1993 ».

3. Or, cet arrêté royal du 6 septembre 1993 'protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier' ne crée pas d'Institut professionnel néerlandophone des agents immobiliers ni d'Institut professionnel francophone et germanophone des agents immobiliers. La référence faite à cet arrêté dans l'article 2, 9°, proposé, de la loi du 11 février 2013 est donc dénuée de sens.

Cette référence est empruntée à la disposition existante de l'article 2, 9°, de la loi du 11 février 2013 où elle a bel et bien sa place, dès lors que cette loi en tant que telle ne règle pas la création et le fonctionnement de l'Institut professionnel des agents immobiliers. Cet institut professionnel a par contre été créé par l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 6 septembre 1993, et son organisation ainsi que son fonctionnement sont actuellement réglés par l'arrêté royal du 20 juillet 2012 'déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Institut professionnel des agents immobiliers'. Ces deux arrêtés royaux trouvent leur fondement juridique

dans ce qui constitue actuellement la loi-cadre du 3 août 2007 'relative aux professions intellectuelles prestataires de services' ¹.

4. Le procédé utilisé dans la proposition de loi est source d'ambiguïté.

Conformément à l'article 105 de la Constitution, le législateur est certes autorisé à déléguer un pouvoir réglementaire au Roi dans une matière qui n'est pas réservée au législateur par la Constitution ². En effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière et il appartient en principe au législateur de décider si, dans ces matières, une telle habilitation réglementaire du pouvoir exécutif doit être soumise ou non à des restrictions. Il n'en demeure pas moins que la légitimité démocratique du régime visé par la délégation se trouverait renforcée si les principaux éléments de celui-ci étaient réglés dans la loi. Sa discussion en séance publique au Parlement permet en outre de mieux comprendre la mise en balance qui est effectuée à cet égard que ne le permet un régime pris par arrêté.

En outre, lorsqu'il octroie une telle habilitation, le législateur doit avoir égard à l'article 105 de la Constitution, ce qui implique notamment que l'habilitation doit être suffisamment claire et univoque. Tel n'est toutefois pas le cas dans la proposition.

En effet, on aperçoit mal comment ce régime, et la délégation au Roi qu'il contient permettant d'adapter l'arrêté royal du 20 juillet 2012, s'articulent avec la loi-cadre du 3 août 2007 'relative aux professions intellectuelles prestataires de services'. L'arrêté royal du 20 juillet 2012 règle actuellement l'organisation et le fonctionnement conformément aux dispositions de la loi-cadre. On n'aperçoit pas, au vu de la proposition de loi, si un arrêté royal qui doit régler l'organisation et le fonctionnement des deux nouveaux instituts, et donc logiquement abroger ou modifier l'Institut professionnel actuel, doit tenir compte ou non des dispositions pertinentes de la loi-cadre. Ainsi, l'article 7, § 3, de la loi-cadre, dispose que l'Institut professionnel « comprend un Conseil national composé d'un nombre égal de membres néerlandophones et francophones, ainsi que deux Chambres exécutives et deux Chambres d'appel qui ont respectivement le français ou le néerlandais comme langue véhiculaire ».

En outre, la rédaction de la proposition de loi est obscure. Ainsi, dans le texte néerlandais, les termes « Nederlandstalig Brussel » et « Franstalig Brussel » sont utilisés pour délimiter la compétence des deux instituts. En soi, ces notions n'ont aucune signification juridique. Il en va de même pour le texte français de la proposition, qui n'est pas tout à fait concordant et qui vise les « néerlandophones de Bruxelles » et les « francophones de Bruxelles ». L'habilitation implicite au Roi, lui permettant d'interpréter ces notions, ne peut donc être réputée suffisamment claire.

¹ Cette loi-cadre contient la codification, notamment, de dispositions de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 'réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services'.

² Voir également : C.C. 15 janvier 2009, n° 8/2009, B.6.2; C.C. 8 mars 2012, n° 36/2012, B.6.1; C.C. 18 juillet 2013, n° 107/2013, B.10.2; C.C. 11 juin 2015, n° 86/2015, B.8; C.C. 28 avril 2016, n° 56/2016, B.14.4; C.C. 28 avril 2016, n° 57/2016, B.24; C.C. 9 juin 2016, n° 89/2016, B.6.3; C.C. 22 septembre 2016, n° 118/2016, B.4.

La référence dénuée de sens à l'arrêté organique du 6 septembre 1993, précitée, contribue au caractère équivoque de la réglementation et de l'habilitation au Roi. La référence à l'arrêté royal, que le Roi n'est pas chargé de modifier, donne en effet à penser que l'unique Institut professionnel des agents immobiliers actuel doit subsister.

5. Dès lors, si le législateur entend créer deux instituts professionnels d'agents immobiliers distincts, il faut non seulement adapter la loi du 11 février 2013, mais il s'impose également soit d'adapter la loi-cadre du 3 août 2007, soit de prévoir une disposition législative qui crée un fondement clair rendant l'arrêté royal du 20 juillet 2012 inopérant et qui fixe des règles indépendantes de la loi-cadre. Par ailleurs, il est fortement recommandé que le législateur fixe lui-même les principes généraux régissant l'organisation et le fonctionnement de ces nouveaux instituts³.

6. Un profond remaniement de la proposition de loi s'impose dès lors. Il faudra en outre rectifier les références erronées aux articles de la loi du 11 février 2013 à modifier⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Voir l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 'relatif à l'Ordre des Médecins'; les articles 488-494 du Code judiciaire (en ce qui concerne l'Orde van de Vlaamse Balies et l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone), insérés par la loi du 4 juillet 2001, et la loi du 11 mai 2003 'créant des conseils fédéraux des géomètres-experts'.

⁴ L'article 4, a) de la proposition vise à modifier l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2 (et non : alinéa 1^{er}) de la loi du 11 février 2013. L'article 8 de la proposition a pour objet la modification de l'article 16, alinéa 7 (et non : alinéa 3) de la loi du 11 février 2013. L'article 9 de la proposition vise la modification de l'article 20, § 1^{er}, alinéa 2 (et non : alinéa 1^{er}) de la loi du 11 février 2013.