



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.852/1
van 22 januari 2020

avis 66.852/1
du 22 janvier 2020

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende een
evenredigheidsbeoordeling
voorafgaand aan de invoering
of de wijziging van een
beroepsreglementering’

un avant-projet de loi ‘relatif à
un examen de proportionnalité
préalable à l’adoption ou la
modification d’une
réglementation de profession’

Op 20 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand en Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 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 Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 2020.

*

Le 20 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes et des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 16 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 Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het omzetten van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen’, wat de beroepen betreft waarvoor de federale overheid bevoegd is. De omzetting is evenwel slechts gedeeltelijk omdat de ontworpen regeling niet van toepassing is op “de beroepen waarvoor de federale minister bevoegd voor Volksgezondheid bevoegd is” (artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp). De gemachtigde deelde wat dat betreft mee dat “[d]e minister bevoegd voor Volksgezondheid (...) een apart en eigen initiatief (zal) nemen”.²

Daarnaast dienen de gemeenschappen en de gewesten, elk wat de beroepen betreft waarvoor zij bevoegd zijn, eveneens te voorzien in de omzetting van de voornoemde richtlijn.³ De bevoegdheid waarvan in het voorontwerp toepassing wordt gemaakt, hangt immers samen met de bevoegdheid met betrekking tot de vestigingsvoorwaarden zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Deze bepaling werd ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ en houdt in dat de gewesten bevoegd zijn voor de “vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen”. Zoals werd bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 doet deze bevoegdheidstoewijzing geen afbreuk aan de bevoegdheid van de andere overheden om in een erkennings- of vergunningsstelsel te voorzien binnen het kader van hun eigen materiële bevoegdheden.⁴

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. In artikel 13, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/958 wordt onder meer bepaald dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 30 juli 2020 aan de richtlijn te voldoen en dat zij de Europese Commissie daarvan

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

² In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet wordt in dat verband gerefereerd aan “de specifieke status die de richtlijn 2018/958 toekent aan de gezondheidsberoepen”.

³ Zie, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, advies 66.212/1 van 21 juni 2019 over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende de invoering van een impactanalyse van het gewestelijke beleid op kleine, middelgrote en micro-ondernemingen’; in het betrokken voorontwerp van ordonnantie wordt de evenredigheidsbeoordeling geïntegreerd in een ruimere impactanalyse.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3201/4, 52-53.

onverwijld in kennis stellen. Overeenkomstig artikel 13, lid 2, van de richtlijn dienen de lidstaten aan de Europese Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee te delen die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen.

Het nemen van maatregelen ter omzetting van de meermaals genoemde richtlijn op het gehele grondgebied en vervolgens het meedelen van voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen met betrekking tot de aldus genomen maatregelen dient *in casu* een bijzonder aandachtspunt uit te maken gelet op, enerzijds, de bevoegdheidsverdelende regels die tot gevolg hebben dat het omzetten van de betrokken richtlijn zaak is van diverse overheden binnen de federale staatsstructuur en, anderzijds, het gegeven dat de omzetting van de richtlijn alleen al op het federale niveau zal gebeuren door middel van verschillende normatieve teksten.

Wat dat betreft brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, het bepaalde in artikel 260, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in herinnering waarin voor de Europese Commissie in de mogelijkheid wordt voorzien om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een lidstaat te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som of een dwangsom wanneer de betrokken lidstaat “zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen”. In het arrest in de zaak *Commissie v. België* van 8 juli 2019 heeft de Grote Kamer van het Hof van Justitie hieromtrent geoordeeld dat op de lidstaten de verplichting rust om voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen ter omzetting van een richtlijn te verstrekken, waaruit blijkt dat alle bepalingen van de richtlijn op hun volledige grondgebied worden omgezet, en om, in voorkomend geval vergezeld van een concordantietabel, uiteen te zetten met welke nationale bepaling of bepalingen elk van de bepalingen van de richtlijn wordt omgezet.⁵

4. Artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/958 luidt:

“Wanneer specifieke vereisten betreffende de reglementering van een bepaald beroep zijn vastgelegd in een afzonderlijke handeling van de Unie die de lidstaten geen keuze laat ten aanzien van de precieze wijze waarop deze vereisten moeten worden omgezet in nationaal recht, zijn de overeenkomstige bepalingen van deze richtlijn niet van toepassing.”

Deze bepaling wordt niet omgezet met het voorontwerp van wet. Aan de gemachtigde werd gevraagd of hiervoor een bepaalde reden valt aan te wijzen. Hij beantwoordde deze vraag als volgt:

“Er is een dubbele reden. Enerzijds gaat het om een inperking van het toepassingsgebied van de richtlijn door verwijzing naar andere Europese teksten. Die inperking herhalen in de regelgevende tekst zou kunnen doen geloven dat het nationaal niveau bevoegd is om de interactie te regelen tussen wetgevende teksten van afgeleid gemeenschapsrecht, wat niet het geval is. Anderzijds zullen de teksten die de toepassing van de richtlijn zullen beperken, specifieke verordeningen zijn. Het zal dus gaan om teksten die rechtstreeks van toepassing zijn. Hun specifieke aard zal afwijken van de omzettingswet die van algemene aard is. Ze zullen dus noodzakelijkerwijze de toepassing van de omzettingswet beperken.

⁵ HvJ 8 juli 2019, *Commissie v. België*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, punt 59.

Het leek ons pertinent om deze inperking van het toepassingsgebied te verduidelijken in de memorie van toelichting.”

Er valt niet goed in te zien op welke wijze de wetgever de “interactie” tussen “wetgevende teksten van afgeleid gemeenschapsrecht” zou regelen of die indruk zou kunnen wekken door zich uitdrukkelijk te conformeren aan de richtlijn. Daarenboven wordt in artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/958 uitdrukkelijk melding gemaakt van handelingen van de Unie “die de lidstaten geen keuze [laten] ten aanzien van de precieze wijze waarop deze vereisten moeten worden omgezet in nationaal recht”, hetgeen erop lijkt te wijzen dat ermee niet uitsluitend “specifieke verordeningen” worden beoogd, maar bijvoorbeeld ook richtlijnen, afgezien nog van de vaststelling dat ook verordeningen gebeurlijk tot uitvoeringsmaatregelen in het interne recht zullen nopen. Tot slot heeft het opnemen van een expliciete bepaling in het voorontwerp van wet ter omzetting van artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/958 het voordeel van de duidelijkheid en worden ermee speculaties vermeden omtrent de al dan niet gewilde afwijking van het in de betrokken richtlijn bepaling vervatte beginsel als dergelijke afwijking al mogelijk zou zijn. Het verdient derhalve de voorkeur om de tekst van het voorontwerp van wet aan te vullen met een bepaling in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/958, veeleer dan dat op dat vlak uitsluitend een verduidelijking zou worden opgenomen in de memorie van toelichting.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Rekening houdend met de in dit advies beschreven strekking van de ontworpen regeling late men artikel 2 van het voorontwerp aanvangen als volgt: “Deze wet voorziet in de gedeeltelijke omzetting van ... (verder zoals in het voorontwerp)”.

Artikel 3

6. In artikel 3, § 1, 2° en 3°, van het voorontwerp wordt voor de omschrijving van de begrippen “beschermde beroepstitel” en “voorbehouden activiteiten” aangesloten bij de overeenstemmende definities in artikel 3 van richtlijn (EU) 2018/958. Dit betekent nochtans niet noodzakelijk dat discordanties die bestaan tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de betrokken richtlijn bepaling moeten worden overgeheveld naar het interne recht. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 1, 2° en 3°, van het voorontwerp worden de woorden “uit hoofde van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen” dan ook het best vervangen door de woorden “uit hoofde van wettelijke, verordenende of bestuursrechtelijke bepalingen”.

Ook in de Nederlandse tekst van het in artikel 3, § 1, 4°, van het voorontwerp omschreven begrip “bepalingen ter reglementering van een beroep”,⁶ dient – naar analogie van de

⁶ In de Nederlandse tekst van diverse bepalingen van het voorontwerp wordt melding gemaakt van “bepalingen tot reglementering van een beroep” (zie onder meer de artikelen 4, 5, 6, eerste lid, en 7, eerste en derde lid, van het voorontwerp). Uiteraard zou ter wille van de terminologische eenvormigheid het betrokken begrip telkens moeten worden verwoord op de wijze waarop het in artikel 3, § 1, 4°, van het voorontwerp wordt omschreven.

Franse tekst – van “elke wettelijke, verordenende of bestuursrechtelijke bepaling” melding te worden gemaakt.

7. Aan het einde van artikel 3, § 1, 4°, van het voorontwerp wordt melding gemaakt van “beroepsactiviteiten (...) die vallen binnen het toepassingsgebied van de federale wetgeving en regelgeving waarop Richtlijn 2005/36/EG van toepassing is”. Deze redactie is voor verbetering vatbaar aangezien de betrokken richtlijn niet “van toepassing is” op internrechtelijke bepalingen die er uiteraard mee in overeenstemming moeten zijn en er mogelijk de omzetting in het interne recht van vormen. Het verdient aanbeveling om artikel 3, § 1, 4°, aan het einde op zo een wijze te redigeren dat duidelijker blijkt dat bepalingen worden beoogd die beroepen reglementeren die onder het toepassingsgebied van richtlijn 2005/36/EG vallen en die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Artikel 4

8. In artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp worden “beroepen waarvoor de federale minister bevoegd voor Volksgezondheid bevoegd is” van de toepassing van de ontworpen regeling uitgesloten. Het staat aan de wetgever om het toepassingsgebied van een door hem tot stand te brengen wet in te perken en om ervoor te opteren om een EU-richtlijn door middel van verschillende normatieve teksten in het interne recht om te zetten. Alsdan dient de wetgever er wel over te waken dat steeds duidelijk zal zijn welke regeling van toepassing is ten aanzien van welk beroep. Wat dat betreft, moet worden opgemerkt dat een verwijzing naar de bevoegdheid van “de federale minister bevoegd voor Volksgezondheid” niet de vereiste rechtszekerheid biedt, aangezien het voor de rechtsonderhorigen niet steeds zonder meer duidelijk zal zijn om welke beroepen het nu al dan niet gaat, temeer daar de bevoegdheidsverdeling onder ministers kan evolueren over de regeringswissels heen en ter zake niet van een volstrekt statisch gegeven kan worden gewaagd. Er zou derhalve in het voorontwerp op een andere, meer duidelijke wijze moeten worden aangegeven welke (gezondheids)beroepen niet onder de toepassing van de tot stand te brengen wet zullen vallen. In voorkomend geval zou het daartoe kunnen volstaan om te verwijzen naar de wet die de betrokken materie zal regelen voor de erin bepaalde gezondheidsberoepen op voorwaarde uiteraard dat deze wet zal zijn tot stand gebracht op het ogenblik van de inwerkingtreding van de regeling die is vervat in het heden om advies voorgelegde voorontwerp van wet.

Artikel 8

9. In de inleidende zin van artikel 8, § 4, van het voorontwerp vervange men de woorden “van paragraaf 2, eerste lid, f),” door de woorden “van paragraaf 2, f),”.

10. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 8, § 5, eerste lid, van het voorontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“de tijdelijke of incidentele verrichting van diensten, zoals bedoeld in titel II van Richtlijn 2005/36/EG,”) en de Franse tekst (“la prestation temporaire ou occasionnelle de services, prévues dans les législations

et réglementations transposant le titre II de la directive 2005/36/CE, ”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

11. In artikel 8, § 6, van het voorontwerp wordt op de evenredigheidsbeoordeling gedoeld in geval van bepalingen tot reglementering van beroepen in de gezondheidszorg en die gevolgen hebben voor de veiligheid van de patiënt. Vraag is hoe dergelijke bepaling moet worden begrepen in het licht van het uitgangspunt van de stellers van de ontworpen regeling dat erin bestaat dat “de beroepen waarvoor de federale minister bevoegd voor Volksgezondheid bevoegd is” van de regeling worden uitgezonderd (zie artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp).

Artikel 11

12. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“[i]n voorkomend geval en voor zover gepast,”) en de Franse tekst (“[l]orsque cela est pertinent et approprié,”). Ook deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 13

13. In artikel 13 van het voorontwerp wordt onder meer bepaald dat de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO rekening dient te houden “met het advies van de bevoegde instanties” (“des avis des administrations compétentes”). Ter wille van de rechtszekerheid zou in de tekst van het ontwerp duidelijker moeten worden aangegeven welke “bevoegde instanties” precies worden bedoeld.

Artikel 15

14. In artikel 15 van het voorontwerp wordt bepaald dat de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie aan de Europese Commissie meedeelt welke overheidsautoriteiten belast zijn met het overmaken en ontvangen van de informatie met het oog op de toepassing van artikel 14 van het voorontwerp. Met deze bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 10, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/958.

Het zou meer in overeenstemming zijn met artikel 37 van de Grondwet om de Koning, bij wie de federale uitvoerende macht berust, te belasten met deze opdracht. Het komt de wetgever immers niet toe zich te mengen in de organisatie van de uitvoerende macht, wat krachtens het genoemde grondwetsartikel een zelfstandige bevoegdheid van de Koning is. In voorkomend geval kan de Koning de opdracht vervolgens aan een van de diensten van de uitvoerende macht toevertrouwen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de transposer la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 'relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions', en ce qui concerne les professions pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente. Toutefois, dès lors que la réglementation en projet ne s'applique pas aux « professions pour lesquelles le ministre fédéral qui a la Santé publique dans ses attributions est compétent » (article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet), la transposition est seulement partielle. À ce sujet, le délégué a communiqué que « [d]e minister bevoegd voor Volksgezondheid (...) een apart en eigen initiatief (zal) nemen »².

En outre, les communautés et les régions – chacune en ce qui concerne les professions de son ressort – doivent également transposer la directive précitée³. En effet, la compétence dont il est fait application dans l'avant-projet, est liée à la compétence relative aux conditions d'établissement inscrites à l'article 6, § 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette disposition a été insérée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' et implique que les régions sont compétentes pour les « conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services ». Ainsi qu'il en a été donné confirmation dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, cette attribution de compétence ne porte pas préjudice à la compétence des autres autorités d'instaurer un régime de reconnaissance ou d'autorisation dans le cadre de leurs compétences matérielles propres⁴.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi se réfère à cet égard au « statut spécifique octroyé par la directive 2018/958 aux professions de la santé ».

³ Voir, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'avis 66.212/1 du 21 juin 2019 sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à la mise en place d'une analyse d'incidences des politiques régionales sur les micro, petites et moyennes entreprises'; l'avant-projet d'ordonnance concerné intègre le contrôle de proportionnalité dans une analyse d'incidences plus large.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3201/4, pp. 52-53.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

3. L'article 13, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/958 prévoit notamment que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 30 juillet 2020 et qu'ils en informent immédiatement la Commission européenne. Conformément à l'article 13, paragraphe 2, de la directive, les États membres ont l'obligation de communiquer à ladite Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

L'adoption de mesures visant à transposer la directive précitée sur l'ensemble du territoire et la communication subséquente d'informations suffisamment claires et précises quant aux mesures ainsi prises doivent, en l'occurrence, faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu, d'une part, des règles répartitrices de compétences qui ont pour conséquence que la transposition de la directive concernée sera assurée par différentes autorités au sein de la structure fédérale de l'État et, d'autre part, du fait que la directive sera, pour le seul niveau fédéral, transposée par différents textes normatifs.

Sur ce point, le Conseil d'État, section de législation, rappelle l'article 260, paragraphe 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit la possibilité pour la Commission européenne de demander à la Cour de justice de l'Union européenne de condamner un État membre au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte lorsque l'État membre concerné « a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative ». Dans son arrêt *Commission c. Royaume de Belgique* du 8 juillet 2019, la Grande chambre de la Cour de justice a jugé à ce sujet qu'il incombe aux États membres de fournir des informations suffisamment claires et précises quant aux mesures de transposition d'une directive, établissant que l'intégralité des dispositions de la directive est transposée sur l'ensemble de leur territoire et, le cas échéant, d'accompagner cette communication de la présentation d'un tableau de correspondance indiquant, pour chaque disposition de ladite directive, la ou les dispositions nationales assurant sa transposition⁵.

4. L'article 2, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/958 énonce :

« Lorsque des exigences spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un acte distinct de l'Union qui ne laisse pas aux États membres le choix de leur mode de transposition, les dispositions correspondantes de la présente directive ne s'appliquent pas ».

⁵ CJUE, 8 juillet 2019, *Commission c. Royaume de Belgique*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, point 59.

L'avant-projet de loi ne transpose pas cette disposition. Il a été demandé au délégué s'il existe un motif qui justifierait cette absence de transposition. Il a répondu à cette question en ces termes :

« Er is een dubbele reden. Enerzijds gaat het om een inperking van het toepassingsgebied van de richtlijn door verwijzing naar andere Europese teksten. Die inperking herhalen in de regelgevende tekst zou kunnen doen geloven dat het nationaal niveau bevoegd is om de interactie te regelen tussen wetgevende teksten van afgeleid gemeenschapsrecht, wat niet het geval is. Anderzijds zullen de teksten die de toepassing van de richtlijn zullen beperken, specifieke verordeningen zijn. Het zal dus gaan om teksten die rechtstreeks van toepassing zijn. Hun specifieke aard zal afwijken van de omzettingwet die van algemene aard is. Ze zullen dus noodzakelijkerwijze de toepassing van de omzettingwet beperken.

Het leek ons pertinent om deze inperking van het toepassingsgebied te verduidelijken in de memorie van toelichting ».

On voit mal de quelle manière le législateur réglerait l'« interaction » entre les « textes législatifs du droit communautaire dérivé » ou pourrait donner cette impression en se conformant expressément à la directive. Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/958 fait expressément mention d'actes de l'Union « qui ne laisse(nt) pas aux États membres le choix de leur mode de transposition », ce qui semble indiquer que ce ne sont pas exclusivement les « règlements spécifiques » qui sont visés mais par exemple aussi les directives, sans compter que, le cas échéant, les règlements nécessiteront également des mesures d'exécution en droit interne. Enfin, l'insertion dans l'avant-projet de loi d'une disposition explicite visant à transposer l'article 2, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/958 présente l'avantage de la clarté et permet d'éviter des spéculations au sujet de la dérogation voulue ou non au principe inscrit dans la disposition concernée de la directive, si tant est qu'une telle dérogation soit possible. Mieux vaudrait donc compléter le texte de l'avant-projet de loi par une disposition au sens de l'article 2, paragraphe 2 de la directive (UE) 2018/958 plutôt que de se borner à apporter des précisions à ce sujet dans l'exposé des motifs.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Compte tenu de la portée – décrite dans le présent avis – de la réglementation en projet, on rédigera le début de l'article 2 de l'avant-projet comme suit : « La présente loi transpose partiellement ... (la suite comme dans l'avant-projet) ».

Article 3

6. En ce qui concerne la définition des notions « titre professionnel protégé » et « activités réservées », l'article 3, § 1^{er}, 2^o et 3^o, de l'avant-projet se conforme aux définitions correspondantes données à l'article 3 de la directive (UE) 2018/958. Ce n'est pas pour autant que les discordances existant entre les textes français et néerlandais de la disposition concernée de la directive doivent être reproduites en droit interne. Mieux vaudrait donc remplacer, dans le texte néerlandais de l'article 3, § 1^{er}, 2^o et 3^o, de l'avant-projet, les mots « uit hoofde van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen » par les mots « uit hoofde van wettelijke, verordenende of bestuursrechtelijke bepalingen ».

Dans le texte néerlandais de la notion « bepalingen ter reglementering van een beroep »⁶, définie à l'article 3, § 1^{er}, 4^o, de l'avant-projet, il y a également lieu de mentionner – par analogie avec le texte français – « elke wettelijke, verordenende of bestuursrechtelijke bepaling ».

7. L'article 3, § 1^{er}, 4^o de l'avant-projet *in fine* mentionne les « activités professionnelles (...) qui relèvent du champ d'application des législations et réglementations fédérales auxquelles la directive 2005/36/CE s'applique ». Cette rédaction est perfectible étant donné que la directive concernée ne « s'applique » pas aux dispositions de droit interne qui doivent évidemment y être conformes et en constituent éventuellement la transposition en droit interne. Il est recommandé de rédiger l'article 3, § 1^{er}, 4^o, *in fine*, de manière telle qu'il ressorte plus clairement qu'il s'agit de dispositions réglementant des professions qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE et sont du ressort de l'autorité fédérale.

Article 4

8. L'article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet exclut de l'application de la réglementation en projet les « professions pour lesquelles le ministre fédéral qui a la Santé publique dans ses attributions est compétent ». Il appartient au législateur de limiter le champ d'application d'une loi qu'il doit adopter et de choisir de transposer une directive UE en droit interne par différents textes normatifs. Dans ce cas, le législateur veillera à toujours préciser clairement quelle réglementation s'applique à quelle profession. Sur ce point, on notera qu'une référence à la compétence du « ministre fédéral qui a la Santé publique dans ses attributions » ne procure pas la sécurité juridique requise, dès lors que les justiciables ne sauront pas toujours clairement de quelles professions il s'agit ou pas, et ce d'autant que la répartition des compétences entre ministres peut évoluer au gré des changements de gouvernement et qu'il n'est pas question d'une donnée totalement statique. L'avant-projet devrait donc indiquer autrement et plus clairement quelles professions (de santé) n'entreront pas dans le champ d'application de la loi à adopter. Le cas échéant, il pourrait suffire de se référer à la loi qui réglera la matière concernée pour les professions de santé visées, à condition évidemment que cette loi soit adoptée au moment de

⁶ Le texte néerlandais de diverses dispositions de l'avant-projet mentionne « bepalingen tot reglementering van een beroep » (voir notamment les articles 4, 5, 6, alinéa 1^{er}, et 7, alinéas 1^{er} et 3, de l'avant-projet). Dans un souci d'uniformité terminologique, il est évident qu'il faudrait chaque fois formuler la notion concernée dans les termes de l'article 3, § 1^{er}, 4^o, de l'avant-projet.

l'entrée en vigueur de la réglementation contenue dans l'avant-projet de loi actuellement soumis pour avis.

Article 8

9. Dans la phrase introductive de l'article 8, § 4, de l'avant-projet, on remplacera les mots « du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, f), » par les mots « du paragraphe 2, f), ».

10. La phrase introductive de l'article 8, § 5, alinéa 1^{er}, *in fine*, de l'avant-projet présente une discordance entre les textes français (« la prestation temporaire ou occasionnelle de services, prévues dans les législations et réglementations transposant le titre II de la directive 2005/36/CE, ») et néerlandais (« de tijdelijke of incidentele verrichting van diensten, zoals bedoeld in titel II van Richtlijn 2005/36/EG, »). Cette discordance doit être éliminée.

11. L'article 8, § 6, de l'avant-projet vise le contrôle de proportionnalité dans le cas de dispositions réglementant des professions dans le secteur des soins de santé et qui ont une implication pour la sécurité du patient. La question est de savoir de quelle manière il convient d'interpréter une telle disposition au regard du fait que les auteurs de la réglementation en projet considèrent que « (les) professions pour lesquelles le ministre fédéral qui a la Santé publique dans ses attributions est compétent » sont exclues de cette réglementation (voir l'article 4, alinéa 1^{er} de l'avant-projet).

Article 11

12. Les textes français (« [l]orsque cela est pertinent et approprié, ») et néerlandais (« [i]n voorkomend geval en voor zover gepast, ») présentent une discordance. Celle-ci doit également être éliminée.

Article 13

13. L'article 13 de l'avant-projet dispose notamment que le Conseil supérieur des indépendants et des PME doit tenir compte « des avis des administrations compétentes » (« met het advies van de bevoegde instanties »). Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le texte du projet devrait indiquer plus précisément de quelles « administrations compétentes » il s'agit.

Article 15

14. L'article 15 de l'avant-projet prévoit que le Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie indique à la Commission européenne les autorités publiques qui sont chargées de la transmission et de la réception des informations aux fins de l'application de l'article 14 de l'avant-projet. Cette disposition vise à transposer l'article 10, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/958.

Il serait davantage conforme à l'article 37 de la Constitution de charger le Roi, qui est titulaire du pouvoir exécutif fédéral, de cette mission. Il n'appartient en effet pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation du pouvoir exécutif qui, en vertu de la disposition constitutionnelle précitée, est une compétence autonome du Roi. Le cas échéant, le Roi peut ensuite confier la mission à l'un des services du pouvoir exécutif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME