



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.775/1
van 25 februari 2021

avis 68.775/1
du 25 février 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het unieke federale portaal bedoeld in artikel 9 van de wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering, de informatie vermeld op dat portaal en de modaliteiten van het gebruik ervan'

un projet d'arrêté royal 'déterminant le portail fédéral unique visé à l'article 9 de la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession, les informations reprises sur ce portail et les modalités de son utilisation'

Op 27 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het unieke federale portaal bedoeld in artikel 9 van de wet van 27 oktober 2020 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering, de informatie vermeld op dat portaal en de modaliteiten van het gebruik ervan'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2021.

*

Le 27 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant le portail fédéral unique visé à l'article 9 de la loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession, les informations reprises sur ce portail et les modalités de son utilisation'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 18 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 février 2021.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit sterkt ertoe het federaal portaal bedoeld in artikel 9 van de wet van 27 oktober 2020 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan de invoering of de wijziging van een beroepsreglementering’ aan te wijzen, alsook nadere regels omtrent de bekendmaking van informatie op dat portaal en het gebruik van dat portaal vast te stellen.

3.1. Het ontwerp vindt in de eerste plaats rechtsgrond in het tweede lid van artikel 9 van de wet van 27 oktober 2020, dat als volgt luidt:

“Voorafgaand aan het invoeren van nieuwe bepalingen tot reglementering van een beroep of het wijzigen van dergelijke bepalingen, stelt de autoriteit via een federaal portaal informatie beschikbaar aan burgers, afnemers van diensten en andere relevante belanghebbenden, met inbegrip van degenen die geen beoefenaars zijn van het betrokken beroep.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de modaliteiten in verband met het gebruik van één enkel federaal portaal.”

3.2. In zoverre het ontwerp niet het eigenlijke gebruik van het federaal portaal regelt, maar veeleer de terbeschikkingstelling van informatie, bedoeld in het eerste lid van artikel 9, kan het rechtsgrond vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, vervat in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met die wetsbepaling.

3.3. Het voorgaande betekent dat bepaalde onderdelen van het ontwerp moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat ze louter betrekking hebben op de nadere organisatie van de terbeschikkingstelling van informatie via het federaal portaal.

Dat betekent dat artikel 4, tweede lid, dat bepaalt dat “[e]lke bevoegde autoriteit (...) verantwoordelijk [is] voor de juistheid van de inhoud van de gepubliceerde informatie met betrekking tot het ontwerp dat onder haar bevoegdheid valt” op zich geen grondslag vormt voor de aansprakelijkheid van de autoriteit. Het betekent ook, zoals de gemachtigde heeft bevestigd¹, dat artikel 6, eerste lid, van het ontwerp geen gevolgen heeft voor de mogelijkheid om op een gegeven tijdstip het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen.

¹ Zie sub 6.1.

3.4. Voor artikel 8 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 14 van de wet van 27 oktober 2020, dat de Koning machtigt om “[m]et het oog op de goede toepassing van deze wet (...) de noodzakelijke maatregelen [te nemen] om de uitwisseling van informatie met de andere lidstaten over de onder deze wet vallende aangelegenheden, alsmede over de specifieke wijze waarop een beroep wordt gereguleerd of over de gevolgen van die reglementering, aan te moedigen”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Begrippen die in uitvoeringsbesluiten worden gebruikt, hebben in beginsel dezelfde betekenis als in de wet waaraan uitvoering wordt gegeven.

Aangezien het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit uitvoering geeft aan de wet van 27 oktober 2020, is het niet duidelijk waarom in het ontwerp stelselmatig sprake is van de “bevoegde autoriteit”, terwijl in artikel 3, § 1, 5°, van de wet het begrip “autoriteit” wordt gedefinieerd en dat begrip doorheen de wet wordt gebezigd.²

Het verdient aanbeveling om het woordgebruik in het ontwerp nauwkeuriger af te stemmen op de terminologie van de wet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Gelet op wat zo-even *sub* 3.2 werd opgemerkt, dient in de aanhef van het te nemen besluit als eerste lid een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 108 van de Grondwet.³

Artikel 6

6.1. Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat “[i]n voorkomend geval (...) de in artikel 4 bedoelde informatie ten minste dertig dagen voor de aanhangigmaking bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, [wordt] gepubliceerd met het oog op het bekomen van een advies betreffende het betrokken ontwerp”.

² De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

“Er is geen specifieke reden voor het gebruik van de termen ‘bevoegde autoriteit’. Wij zijn akkoord om, zoals in de wet, de term ‘autoriteit’ te gebruiken.”

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 23.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is dat (de niet-naleving van) deze bepaling een impact heeft op de ontvankelijkheid van de adviesaanvragen die bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden ingediend:

“Wanneer de autoriteit beslist om de termijn niet te respecteren, heeft dat geen gevolg voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag bij de Raad van State.

De bedoeling is om de betrokken partijen en het brede publiek de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken over een nieuw project. Als een autoriteit beslist om die mogelijkheid niet te bieden of onvoldoende lang, valt dat onder haar verantwoordelijkheid. Het gevolg kan zijn dat bij een *a posteriori* beroep gemakkelijker het gebrek aan evenredigheid aangetoond kan worden.”

Bijgevolg betreft artikel 6, eerste lid, van het ontwerp een ordetermijn.⁴

Dat neemt evenwel niet weg dat de betrokken autoriteit erover moet waken dat zij in beginsel een gereede tekst voorlegt aan de afdeling Wetgeving.⁵

6.2. Ondervraagd omtrent de duidelijkheid van de formulering van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde:

“De term ‘advies’ op het einde van het eerste lid van artikel 6 kan inderdaad voor verwarring zorgen. Het is niet duidelijk genoeg of het gaat om het advies van de Raad van State of om het advies van de betrokken partijen over het ontwerp. Als de woorden ‘met het oog op het bekomen van een advies betreffende het betrokken ontwerp’ zouden geschrapt worden, verdwijnt die verwarring terwijl de inhoud van het artikel ongewijzigd blijft omdat artikel 4, vierde lid, duidelijk aangeeft dat iedereen opmerkingen kan meedelen over het gepubliceerde ontwerp. In het Frans kan de zin stoppen na de woorden ‘Conseil d’Etat’.”

Deze door de gemachtigde voorgestelde aanpassing van de ontworpen bepaling kan worden bijgevalen.

*

⁴ Hetzelfde lijkt te gelden voor de termijn die is bepaald in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp.

⁵ Zie daaromtrent het *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, beschikbaar op de website van de Raad van State (http://www.raadvst-consetat.be/?page=proc_consult&lang=nl), in het bijzonder I.B (inleidende alinea), I.H.4 en II.H.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer le portail fédéral visé à l'article 9 de la loi du 27 octobre 2020 'relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession', ainsi que de fixer les modalités de publication des informations sur ce portail et les modalités de son utilisation.

3.1. Le projet trouve en premier lieu un fondement juridique dans l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi du 27 octobre 2020, qui s'énonce comme suit :

« Avant d'introduire de nouvelles dispositions réglementant une profession ou de modifier de telles dispositions, l'autorité met, sur un portail fédéral unique, l'information à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas membres de la profession concernée.

Le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités relatives à l'utilisation d'un portail fédéral unique ».

3.2. Dans la mesure où il ne règle pas l'utilisation proprement dite du portail fédéral, mais plutôt la mise à la disposition d'informations, visée à l'alinéa 1^{er} de l'article 9, le projet peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi, inscrit à l'article 108 de la Constitution, combiné avec cette disposition légale.

3.3. Les constatations qui précèdent signifient que certaines dispositions du projet doivent être interprétées en ce sens qu'elles concernent uniquement les modalités d'organisation de la mise à la disposition d'informations par l'intermédiaire du portail fédéral.

Il s'ensuit que l'article 4, alinéa 2, qui dispose que « [c]haque autorité compétente est responsable de l'exactitude du contenu des informations publiées en lien avec le projet qui relève de sa compétence », ne constitue pas en soi le fondement de la responsabilité de l'autorité. Cela signifie également, comme l'a confirmé le délégué ¹, que l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet n'affecte pas la possibilité de recueillir à un moment donné l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

3.4. Le fondement juridique de l'article 8 du projet peut être trouvé dans l'article 14 de la loi du 27 octobre 2020, qui habilite le Roi « [a]ux fins de la bonne application de la présente loi, (...) [à] adopte[r] (...) les mesures nécessaires pour encourager les échanges d'informations avec les autres États membres sur les matières relevant de la présente loi, ainsi que sur la manière dont une profession est réglementée ou sur les effets de cette réglementation ».

¹ Voir le point 6.1 ci-dessous.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les notions utilisées dans les arrêtés d'exécution ont en principe la même signification que dans la loi à laquelle il est donné exécution.

Dès lors que le projet d'arrêté royal soumis pour avis donne exécution à la loi du 27 octobre 2020, on n'aperçoit pas clairement pourquoi le projet fait systématiquement état de l'« autorité compétente », alors que la notion d'« autorité » est définie à l'article 3, § 1^{er}, 5°, de la loi et que cette notion est utilisée dans l'ensemble de la loi ².

Il est recommandé d'aligner de manière plus précise la terminologie du projet sur celle de la loi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus au point 3.2, il convient d'insérer dans le préambule de l'arrêté envisagé, dans un premier alinéa, une référence à l'article 108 de la Constitution ³.

Article 6

6.1. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet dispose que « [l]e cas échéant, l'information visée à l'article 4 est publiée au moins trente jours avant la saisine de la section de législation du Conseil d'État en vue de l'obtention d'un avis sur le projet concerné ».

Le délégué a déclaré que l'objectif n'est pas que (le non-respect de) cette disposition ait une incidence sur la recevabilité des demandes d'avis introduites auprès de la section de législation du Conseil d'État :

« Wanneer de autoriteit beslist om de termijn niet te respecteren, heeft dat geen gevolg voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag bij de Raad van State.

De bedoeling is om de betrokken partijen en het brede publiek de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken over een nieuw project. Als een autoriteit beslist om die mogelijkheid niet te bieden of onvoldoende lang, valt dat onder haar verantwoordelijkheid. Het gevolg kan zijn dat bij een *a posteriori* beroep gemakkelijker het gebrek aan evenredigheid aangetoond kan worden ».

² À ce sujet, le délégué a déclaré :

« Er is geen specifieke reden voor het gebruik van de termen 'bevoegde autoriteit'. Wij zijn akkoord om, zoals in de wet, de term 'autoriteit' te gebruiken ».

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 23.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Par conséquent, l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet concerne un délai d'ordre ⁴.

Il n'en demeure pas moins que l'autorité concernée doit veiller à soumettre en principe un texte en état à la section de législation ⁵.

6.2. Interrogé à propos de la clarté de la formulation de l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De term 'advies' op het einde van het eerste lid van artikel 6 kan inderdaad voor verwarring zorgen. Het is niet duidelijk genoeg of het gaat om het advies van de Raad van State of om het advies van de betrokken partijen over het ontwerp. Als de woorden 'met het oog op het bekomen van een advies betreffende het betrokken ontwerp' zouden geschrapt worden, verdwijnt die verwarring terwijl de inhoud van het artikel ongewijzigd blijft omdat artikel 4, vierde lid, duidelijk aangeeft dat iedereen opmerkingen kan meedelen over het gepubliceerde ontwerp. In het Frans kan de zin stoppen na de woorden 'Conseil d'Etat' ».

On peut se rallier à cette adaptation de la disposition en projet, proposée par le délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Il en va de même, semble-t-il, pour le délai prévu à l'article 6, alinéa 2, du projet.

⁵ Voir à ce sujet le *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*, qui peut être consulté sur le site internet du Conseil d'État (http://www.raadvst-consetat.be/?page=proc_consult&lang=fr), en particulier les points I.B (alinéa introductif), I.H.4 et II.H.