



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.912/1
van 3 maart 2016

avis 58.912/1
du 3 mars 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
modaliteiten van toezicht op de
naleving van de wet van
19 maart 2014 houdende
wettelijke definitie van de
ambachtsman en tot
vaststelling van de datum van
inwerkingtreding van de wet'

un projet d'arrêté royal 'visant
à établir les modalités de
contrôle du respect de la loi du
19 mars 2014 portant définition
légale de l'artisan et fixant la
date d'entrée en vigueur de la
loi'

Op 5 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen en KMO's verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de modaliteiten van toezicht op de naleving van de wet van 19 maart 2014 houdende wettelijke definitie van de ambachtsman en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de wet'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 maart 2016.

*

Le 5 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants et des PME à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'visant à établir les modalités de contrôle du respect de la loi du 19 mars 2014 portant définition légale de l'artisan et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 février 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit streeft een tweevoudig oogmerk na.

1.1. In de eerste plaats strekt het ontwerp tot het regelen van diverse aspecten van het toezicht dat wordt uitgeoefend op de naleving van de voorwaarden waaraan een zelfstandige of een onderneming moeten voldoen om zich te kunnen beroepen op de hoedanigheid van ambachtsman in de zin van de wet van 19 maart 2014 ‘houdende wettelijke definitie van de ambachtsman’.

Zo beoogt het ontwerp de procedure te regelen voor de Commissie “Ambachtslieden” wanneer die oordeelt over een vraag tot toekenning of verlenging van de hoedanigheid van ambachtsman (artikel 2 van het ontwerp). Ook wordt de procedure geregeld voor het indienen van een klacht ingeval een onderneming de bepalingen van de wet van 19 maart 2014 niet naleeft (artikel 3) of wanneer de Commissie “Ambachtslieden” vaststelt dat het logo of de hoedanigheid van ambachtsman wordt gebruikt zonder dat de betrokken onderneming die hoedanigheid heeft (artikel 4). Er wordt bepaald dat de Voorzitter van de Raad “Ambachtslieden” in geval van een beroep een onderzoek ter plaatse kan vragen (artikel 5). De bevoegde minister wordt opgedragen om de ambtenaren van de FOD Economie aan te duiden die met de in het ontwerp bedoelde onderzoeken zijn belast en er wordt bepaald over welke bevoegdheden die ambtenaren in het kader van die onderzoeken beschikken (artikel 6). In het ontwerp wordt voorts in de verplichting tot naleving van het beroepsgeheim voorzien ten aanzien van de voorzitters, secretarissen en leden van de voornoemde Commissie en Raad, alsmede ten aanzien van de ambtenaren van de FOD Economie die voor de onderzoeken instaan (artikel 7).

1.2. Daarnaast wordt in artikel 8 van het ontwerp de datum van inwerkingtreding van zowel de wet van 19 maart 2014, als het ontworpen koninklijk besluit vastgesteld op 1 maart 2016.

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3 en 4 wordt opgemerkt met betrekking tot de artikelen 2, derde lid, en 7 van het ontwerp, kunnen de bepalingen van dit laatste, bedoeld *sub* 1.1, geacht worden rechtsgrond te vinden in artikel 6, eerste lid, van de wet van 19 maart 2014, dat luidt:

“De Koning definieert de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de vereiste voorwaarden die een zelfstandige of een onderneming in staat stellen zich te beroepen op de hoedanigheid van ambachtsman in de zin van deze wet, in het bijzonder in het kader van commerciële samenwerkingsovereenkomsten en op basis van de samenstelling van het aandeelhouderschap.”

Omdat in het ontwerp niet met zoveel woorden wordt gerefereerd aan “commerciële samenwerkingsovereenkomsten” of aan “de samenstelling van het aandeelhouderschap” werd de gemachtigde in dat verband om nadere toelichting verzocht. Deze deelde het volgende mee:

“Le contrôle du respect des conditions requises pour qu’un indépendant ou une entreprise puisse se prévaloir de la qualité d’artisan sera opéré lors de l’examen du formulaire de renseignement et ses annexes.

Dans ce formulaire, l’on trouve notamment les questions suivantes relatives aux éventuels accords de partenariat commercial et à la composition de l’actionnariat (p. 3 du formulaire) :

- Si votre activité est exercée dans le cadre d’un accord de partenariat commercial, indiquez quel est votre partenaire commercial et l’impact que cela engendre sur votre activité.
- Pour les personnes morales, explicitez la structure de votre capital (nombre de parts ou actions détenues par associé).

Vous ne devez pas répondre à cette question si la structure de votre capital est reprise en annexe de vos comptes annuels.

La Commission ‘Artisans’ prendra sa décision sur base des informations qui auront été fournies et le cas échéant vérifiées.”

In het licht van deze verduidelijking kan, steeds onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3 en 4 wordt opgemerkt, worden aangenomen dat met de ontworpen regeling op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 6, eerste lid, van de wet van 19 maart 2014.

2.2. Artikel 8 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 28 van de wet van 19 maart 2014, dat luidt:

“Deze wet treedt in werking op de door de Koning bepaalde datum.”

3. In artikel 2, derde lid, wordt bepaald wat volgt:

“De ambachtsman of de ambachtsonderneming die de controle weigert, wordt geacht aan de aanvraag te hebben verzaakt”.

Opdat de Koning bevoegd zou kunnen worden geacht om dergelijk verstrekkend gevolg te hechten aan het weigeren van de controle zou Hij daartoe beroep moeten kunnen doen op een bepaling van de wet die Hem die bevoegdheid op een voldoende expliciete wijze toekent. Dit is niet het geval in artikel 6, eerste lid, van de wet van 19 maart 2014, noch in andere bepalingen van die wet die neerkomen op een nadere specificatie van die bepaling, zoals artikel 13, vierde lid, waarin wordt bepaald dat de voorzitter van de FOD Economie in voorkomend geval kan vragen over te gaan tot een onderzoek ter plaatse. Voor artikel 2, derde lid, van het ontwerp kan geen rechtsgrond worden gevonden in de wet van 19 maart 2014. Om die reden dient de betrokken bepaling in de huidige stand van de wetgeving uit het ontwerp te worden weggelaten.

4. De Koning is evenmin bevoegd om, zonder daartoe behoorlijk te zijn gemachtigd door de wetgever, in een beroepsgeheim te voorzien. Dergelijke bevoegdheid is immers in de eerste plaats zaak van de wetgever zelf. Ook artikel 7 zal bijgevolg uit het ontwerp moeten worden gelicht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp “van de ambachtsman, artikelen 6, eerste lid, en 28;”.

6. Het is vanuit wetgevingstechnisch opzicht gebruikelijk om van het advies van de Raad van State melding te maken in een lid van de aanhef dat volgt op de leden waarin wordt verwezen naar de andere, al ingewonnen adviezen en akkoorden. Het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de inspecteur van Financiën dient dus van plaats te worden gewisseld met het lid waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State.

Artikel 3

7. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp wordt het geval beoogd van “het niet naleven door een onderneming van de bepalingen van de wet”. In tegenstelling tot wat het geval is in bijvoorbeeld artikel 6, eerste lid, van de wet van 19 maart 2014, wordt in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp uitsluitend van “een onderneming” melding gemaakt en niet tevens van “een zelfstandige”.¹ Vraag is of dat de bedoeling is.

Dezelfde vaststelling geldt ten aanzien van artikel 4, § 1, van het ontwerp.

Artikel 8

8. In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat zowel de wet van 19 maart 2014 als het ontworpen koninklijk besluit uitwerking hebben met ingang van 1 maart 2016. Deze datum van inwerkingtreding zou erop neerkomen dat aan de betrokken normatieve teksten terugwerkende kracht wordt verleend. Hierover ondervraagd verduidelijkte de gemachtigde evenwel wat volgt:

“Au moment où ce projet d'arrêté royal a été rédigé, il était question de le faire entrer en vigueur le 1^{er} mars 2016. Dans l'intervalle, il a été décidé qu'il entrerait finalement en vigueur le 1^{er} avril 2016. Nous adapterons donc bien évidemment le texte en ce sens.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst er bovendien op dat een wetsontwerp, dat zich in het stadium van de parlementaire behandeling bevindt, ertoe strekt diverse bepalingen van de wet van 19 maart 2014 te wijzigen en dat de bedoeling er blijkens de tekst van dat wetsontwerp erin bestaat dat de erin vervatte wijzigingen van de voornoemde wet in werking treden op dezelfde datum als die bepaald door de Koning voor de inwerkingtreding van

¹ In artikel 4, § 2, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van zowel de “ambachtsman” als de “ambachtsonderneming”.

de betrokken wet.² De stellers van het ontwerp van koninklijk besluit doen er derhalve goed aan om bij het vaststellen van de datum van inwerkingtreding van de wet van 19 maart 2014 rekening te houden met het voornoemde wetsontwerp. Op die wijze kan dan bijvoorbeeld worden voorkomen dat aan de regeling die is opgenomen in het wetsontwerp terugwerkende kracht zou worden verleend in het geval waarin die regeling op een latere datum zou tot stand komen dan de in artikel 8 van het ontwerp van koninklijk besluit vastgestelde datum van inwerkingtreding van de wet van 19 maart 2014.

*

² Wetsontwerp 'tot wijziging van de wet van 19 maart 2014 houdende wettelijke definitie van de ambachtsman' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54 1638/001). Artikel 11 van het wetsontwerp bevat de bepaling van inwerkingtreding.

PORTÉE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis poursuit un double objectif.

1.1. Le projet vise tout d'abord à régler divers aspects du contrôle exercé sur le respect des conditions auxquelles un indépendant ou une entreprise doivent satisfaire pour pouvoir se prévaloir de la qualité d'artisan au sens de la loi du 19 mars 2014 'portant la définition légale de l'artisan'.

C'est ainsi que le projet vise à régler la procédure devant la Commission « Artisans » lorsque celle-ci examine une demande d'octroi ou de prolongation de la qualité d'artisan (article 2 du projet). Il règle également la procédure d'introduction d'une plainte lorsqu'une entreprise méconnaît les dispositions de la loi du 19 mars 2014 (article 3) ou lorsque la Commission « Artisans » constate que le logo ou la qualité d'artisan est utilisé sans que l'entreprise concernée ait cette qualité (article 4). Il est prévu qu'en cas de recours, le président du Conseil « Artisans » peut demander qu'il soit procédé à une enquête sur place (article 5). Le ministre compétent est habilité à désigner les agents du SPF Économie chargés des enquêtes visées dans le projet et celui-ci fixe les pouvoirs dont disposent ces agents dans le cadre desdites enquêtes (article 6). Le projet impose en outre aux présidents, secrétaires et membres des commission et conseil précités, ainsi qu'aux agents du SPF Économie chargés des enquêtes le respect du secret professionnel (article 7).

1.2. Par ailleurs, l'article 8 du projet fixe au 1^{er} mars 2016 la date d'entrée en vigueur, tant de la loi du 19 mars 2014 que de l'arrêté royal en projet.

2.1. Sous réserve de ce qui est observé aux points 3 et 4 à propos des articles 2, alinéa 3, et 7 du projet, les dispositions de ce dernier, visées au point 1.1, peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2014, qui dispose :

« Le Roi définit les modalités d'un contrôle du respect des conditions requises pour qu'un indépendant ou une entreprise puisse se prévaloir de la qualité d'artisan au sens de la présente loi, en particulier dans le cadre d'accords de partenariat commercial et sur la base de la composition de l'actionnariat ».

Le projet ne faisant pas explicitement référence à des « accords de partenariat commercial » ou à « la composition de l'actionnariat », le délégué a été invité à apporter des précisions à cet égard. Celui-ci a communiqué ce qui suit :

« Le contrôle du respect des conditions requises pour qu'un indépendant ou une entreprise puisse se prévaloir de la qualité d'artisan sera opéré lors de l'examen du formulaire de renseignement et ses annexes.

Dans ce formulaire, l'on trouve notamment les questions suivantes relatives aux éventuels accords de partenariat commercial et à la composition de l'actionnariat (p. 3 du formulaire) :

- Si votre activité est exercée dans le cadre d'un accord de partenariat commercial, indiquez quel est votre partenaire commercial et l'impact que cela engendre sur votre activité.

- Pour les personnes morales, explicitez la structure de votre capital (nombre de parts ou actions détenues par associé).

Vous ne devez pas répondre à cette question si la structure de votre capital est reprise en annexe de vos comptes annuels.

La Commission 'Artisans' prendra sa décision sur base des informations qui auront été fournies et le cas échéant vérifiées ».

Eu égard à cette précision, il peut être admis, toujours sous réserve de ce qui est observé aux points 3 et 4, que le dispositif en projet pourvoit correctement à l'exécution de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2014.

2.2. L'article 8 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 28 de la loi du 19 mars 2014, qui dispose :

« La présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi ».

3. L'article 2, alinéa 3, dispose ce qui suit :

« L'artisan ou l'entreprise artisanale qui refuse le contrôle est réputé avoir renoncé à sa demande ».

Pour que l'on puisse considérer que le Roi est habilité à attacher de tels effets importants au refus du contrôle, il devrait pouvoir invoquer à cette fin une disposition de la loi qui lui attribue cette compétence de manière suffisamment explicite. Ce n'est pas le cas, ni dans l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2014, ni dans d'autres dispositions de cette loi qui reviennent à préciser cette disposition, tel l'article 13, alinéa 4, qui prévoit que le président du SPF Économie peut, le cas échéant, faire procéder à une enquête sur place. L'article 2, alinéa 3, du projet ne peut pas trouver de fondement juridique dans la loi du 19 mars 2014. Dans l'état actuel de la législation, il s'impose dès lors d'omettre la disposition concernée du projet.

4. En l'absence d'habilitation législative adéquate en ce sens, le Roi n'est pas non plus compétent pour prévoir un secret professionnel. Une telle compétence appartient en effet en premier lieu au législateur lui-même. Il s'ensuit que l'article 7 devra également être distrait du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de ce qui a été observé à propos du fondement juridique du dispositif en projet, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet « de l'artisan, les articles 6, alinéa 1^{er}, et 28 ; ».

6. Il est d'usage en légistique de mentionner l'avis du Conseil d'État dans un alinéa du préambule qui suit les alinéas faisant référence aux autres avis et accords déjà recueillis.

L'alinéa du préambule visant l'avis de l'inspecteur des Finances doit donc être permuté avec l'alinéa visant l'avis du Conseil d'État.

Article 3

7. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet vise le cas du « non-respect par une entreprise des dispositions de la loi ». Contrairement, par exemple à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2014, l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet mentionne exclusivement « une entreprise » et non pas également « un indépendant »¹. La question se pose de savoir si telle est l'intention.

Une même constatation vaut en ce qui concerne l'article 4, § 1^{er}, du projet.

Article 8

8. L'article 8 du projet précise que tant la loi du 19 mars 2014 que l'arrêté royal en projet produisent leurs effets le 1^{er} mars 2016. Cette date d'entrée en vigueur impliquerait qu'un effet rétroactif est attribué aux textes normatifs concernés. Interrogé à ce sujet, le délégué a toutefois précisé ce qui suit :

« Au moment où ce projet d'arrêté royal a été rédigé, il était question de le faire entrer en vigueur le 1^{er} mars 2016. Dans l'intervalle, il a été décidé qu'il entrerait finalement en vigueur le 1^{er} avril 2016. Nous adapterons donc bien évidemment le texte en ce sens ».

Le Conseil d'État, section de législation, souligne en outre qu'un projet de loi, qui se trouve en discussion au parlement, vise à modifier diverses dispositions de la loi du 19 mars 2014 et que selon le texte de ce projet de loi, l'intention est que les modifications qu'il contient de la loi précitée entreront en vigueur à la même date que celle fixée par le Roi pour l'entrée en vigueur de la loi concernée². Les auteurs du projet d'arrêté royal veilleront dès lors à tenir compte du projet de loi précité pour fixer la date d'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 2014. Cela permettra d'éviter par exemple que le dispositif inscrit dans le projet de loi se voie attribuer un effet rétroactif dans le cas où il serait élaboré postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 2014, fixée à l'article 8 du projet d'arrêté royal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹ L'article 4, § 2, du projet mentionne tant « artisan » que « entreprise artisanale ».

² Projet de loi 'modifiant la loi du 19 mars 2014 portant définition légale de l'artisan' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1638/001). L'article 11 du projet de loi comporte la disposition d'entrée en vigueur.