



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.122/1
van 25 oktober 2022

avis 72.122/1
du 25 octobre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
bescherming van het beroep en
de titel van landmeter-expert
en tot oprichting van een Orde
van landmeters-experten’

un avant-projet de loi
‘protégeant la profession et le
titre de géomètre-expert et
créant un Ordre des
géomètres-experts’

Op 29 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot bescherming van het beroep en de titel van landmeter-expert en tot oprichting van een Orde van landmeters-experten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2022.

*

Le 29 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘protégeant la profession et le titre de géomètre-expert et créant un Ordre des géomètres-experts’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 13 octobre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS 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.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 octobre 2022.

*

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 is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die inzake de landmeter-experten tot dusver is opgenomen in twee wetten van 11 mei 2003, waarvan artikel 61 van het voorontwerp de opheffing beoogt.²

Het voorontwerp van wet bevat twee voorname pijlers.

Vooreerst wordt ermee beoogd om de mogelijkheden van inschrijving op het tableau van de landmeter-experten uit te breiden, ermee rekening houdend dat het beroep van landmeter-expert onder diverse statuten en in onderscheiden hoedanigheden kan uitgeoefend worden. Het is de bedoeling dat zowel werknemers, zelfstandigen als ambtenaren zich op het tableau van de landmeter-experten zullen kunnen inschrijven en dat daartoe de inschrijvingsvoorwaarden worden geharmoniseerd. Toekomstige landmeter-experten dienen een stage te doorlopen.

Daarnaast wordt een Orde van landmeters-experten opgericht. Daartoe worden de opdrachten en taken die nu al door de federale raden van landmeter-experten worden uitgevoerd, aangevuld en wordt de structuur van die raden overeenkomstig de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet vervangen door “een volwaardige Orde met alle organen waarover een Orde of een Beroepsinstituut gewoonlijk beschikt om haar opdrachten uit te oefenen”.

Met uitzondering van sommige bepalingen van het voorontwerp die in werking treden overeenkomstig de gangbare termijn van tien dagen na de datum van de bekendmaking van de ontworpen wet,³ treedt het merendeel van de bepalingen van het voorontwerp in werking op een door de Koning te bepalen datum (artikel 62 van het voorontwerp)⁴.

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

² Het betreft, eensdeels, de wet van 11 mei 2003 ‘tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert’ en, anderdeels, de wet van 11 mei 2003 ‘tot oprichting van federale raden van landmeters-experten’.

³ Het gaat naar het zeggen van de gemachtigde om bepalingen die “zijn bedoeld om de oprichting van de Orde voor te bereiden, met name door de organisatie van de eerste verkiezingen”.

⁴ Volgens de gemachtigde zullen de betrokken bepalingen van het voorontwerp in werking worden gesteld “nadat blijkt dat alles klaar is, ook op organisatorisch en administratief vlak (voldoende kantoren, aanwerving personeel, ...) om de opdrachten definitief over te hevelen van de Federale Raden naar de Orde”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. In artikel 1 van het voorontwerp wordt bepaald dat de tot stand te brengen wet “een aangelegenheid [regelt] als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom een beroep wordt gedaan op de optioneel bicamerale procedure van artikel 78 van de Grondwet, en niet veeleer op de unicamerale procedure van artikel 74 van de Grondwet. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“l’avant-projet de loi relève de la catégorie 4 [de l’article 78, § 1, alinéa 1^{er}, de la Constitution] (lois relatives au Conseil d’Etat et aux juridictions administratives fédérales), dès lors que les chambres exécutives, les chambres d’appel, la Chambre réunie, la Chambre d’appel réunie et la Commission de formation professionnelle sont des juridictions administratives fédérales. Par ailleurs, l’article 46 de l’avant-projet de loi prévoit que ‘Un recours peut être introduit au Conseil d’Etat contre chaque décision de refus d’inscription au tableau, ou dans le registre, qui a été confirmée en appel’.”

De verwijzing naar artikel 78 van de Grondwet kan worden bijgetreden in het licht van de materie die de gemachtigde in zijn antwoord vermeldt, maar kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat in het voorontwerp daarnaast ook nog andere aangelegenheden worden geregeld waarvoor integendeel de procedure bedoeld in artikel 74 van de Grondwet moet worden doorlopen. Wetteksten die een aangelegenheid in de zin van de laatstgenoemde grondwetsbepaling beogen te regelen behoren, in afwijking van artikel 36 van de Grondwet, enkel tot de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Senaat, zodat ze in beginsel in een onderscheiden stuk moeten worden opgenomen, waarbij een eigen goedkeuringsprocedure moet worden doorlopen. Uit wat voorafgaat volgt dat het aanbeveling verdient om de in het voorontwerp van wet opgenomen regeling in twee afzonderlijke wetsontwerpen op te splitsen waarbij in het ene ontwerp de bepalingen worden opgenomen die overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 74 van de Grondwet moeten worden goedgekeurd en in het andere ontwerp de bepalingen waarvoor de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet moet worden doorlopen.

Artikel 4

4. In de mate aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om de maximale bewaartermijn van sommige persoonsgegevens vast te stellen (zie artikel 4, § 4, van het voorontwerp), of het de Koning mogelijk wordt gemaakt om de toegang tot dergelijke gegevens te regelen (zie artikel 4, § 5, van het voorontwerp), dienen de hierna volgende principes in herinnering te worden gebracht.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op

erbioeding van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵

In dat verband zijn het Grondwettelijk Hof en de Raad van State van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” van een verwerking van persoonsgegevens uitmaken, die in de wet zelf moeten worden vastgesteld: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁶

De bevoegdheid die in artikel 4, § 4, van het voorontwerp, aan de Koning wordt toegekend zal er niet mogen op neerkomen dat die bevoegdheid tevens inhoudt dat de Koning zelf – en niet de wetgever – de maximumtermijn voor het bewaren van persoonsgegevens vaststelt. Evenmin kan artikel 4, § 5, van het voorontwerp, inhouden dat het de Koning is – en niet de wetgever – die de categorieën van personen vaststelt die toegang hebben tot de desbetreffende persoonsgegevens.

In het licht van wat voorafgaat zullen de paragrafen 4 en 5 van artikel 4 van het voorontwerp, in voorkomend geval moeten worden aangevuld met de vaststelling door de wetgever zelf van de betrokken als essentieel omschreven elementen. Tevens wordt ter overweging gegeven om de redactie van artikel 4, § 4, van het voorontwerp, te verduidelijken. Het procedé om door middel van twee complexe volzinnen een regel te formuleren en daarbij in uitzondering op uitzondering te voorzien bemoeilijkt immers te zeer de begrijpelijkheid ervan. Dit dreigt als des te klemmender te worden ervaren met betrekking tot een aangelegenheid die verband houdt met de bescherming van persoonsgegevens.

Artikel 7

5. In artikel 7, § 2, 1°, e), van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “de bevoegde Belgische overheid” die de gelijkwaardigheid van een in het buitenland uitgereikte titel in de betrokken disciplines heeft erkend. Vraag is of, ter wille van de duidelijkheid, niet het best melding wordt gemaakt van “de bevoegde gemeenschap”, zoals in artikel 7, § 2, 1°, f), iii), van het voorontwerp, het geval is. In aansluiting hierop kan men zich trouwens afvragen of in de tekst van het voorontwerp niet zou moeten worden uitgegaan van een meer eenvormig en consequent gebruik

⁵ Zie o.m. GwH 18 november 2021, nr. 158/2021, overw. B.6; GwH 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.53.1; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, overw. B.13.1.

⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.*, Kamer, 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, overw. B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

van de begrippen “bevoegde (Belgische) overheid”, “bevoegde autoriteit” (“autorité compétente”)⁷ of “bevoegde instantie” (“organisme compétent”)⁸ en of niet zou kunnen worden overwogen om daartoe de lijst van definities, in artikel 2 van het voorontwerp, aan te vullen met een omschrijving van de betrokken begrippen.⁹

6. Ter wille van de leesbaarheid moeten aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 7, § 6, van het voorontwerp, de woorden “drie jaar na de eerste dat van de maand” worden vervangen door de woorden “drie jaar na de eerste dag van de maand”.

Artikel 9

7. Naar analogie van de Franse tekst schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 9, § 4, derde lid, van het voorontwerp, “na beslissing van de bevoegde Uitvoerende Kamer” (“sur décision de la Chambre exécutive compétente”).¹⁰

Artikel 12

8. In artikel 12, § 2, 5°, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat “[z]owel voor Belgen als voor buitenlanders (...) de vermindering [wordt] toegekend bij beslissing van de Beroepsopleidingscommissie”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke “vermindering” precies wordt beoogd. Hij beantwoordde deze vraag als volgt:

“Hier wordt de vermindering van de maximumduur van de stage bedoeld die de Beroepsopleidingscommissie individueel kan toekennen in functie van de omstandigheden, voorafgaande ervaring en opleiding, ... van een stagiair.

We kunnen dit verduidelijken in de tekst en de Franstalige en Nederlandstalige versie beter op elkaar afstemmen.

Voorstel:

Zowel voor Belgen als voor buitenlanders wordt de vermindering verkorting of schorsing van de stage toegekend bij beslissing van de Beroepsopleidingscommissie;

Tant pour les Belges que pour les personnes de nationalité étrangère, la réduction ou suspension du stage est accordée sur décision de la Commission de formation professionnelle;”.

⁷ Het begrip “bevoegde autoriteit” komt voor in diverse bepalingen van het voorontwerp, waaronder artikel 7, § 2, 1°, c).

⁸ Zie artikel 11, § 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp.

⁹ Wat de in artikel 7 van het voorontwerp voorkomende begrippen betreft, deelde de gemachtigde alvast het volgende mee: “Il n’y a pas de raison spécifique pour l’utilisation des deux termes différents en néerlandais. Dans un souci d’homogénéité, nous sommes d’accord de remplacer les mots ‘bevoegde autoriteit’ par ‘bevoegde overheid’ dans l’article 7, § 2, 1°, c), et de supprimer dans le texte français le mot ‘belge’ pour parler d’ ‘autorité compétente’.”

¹⁰ Vgl. bijvoorbeeld ook artikel 9, § 5, tweede lid, van het voorontwerp.

Afgezien van de door de gemachtigde voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied van de ontworpen bepaling, wordt erin tevens het best geëxpliciteerd welke “vermindering” precies wordt bedoeld.

9. Artikel 12, § 3, van het voorontwerp, luidt:

“De Koning kan, in voorkomend geval, elke andere bepaling vaststellen die tot doel heeft de voorwaarden of de nadere regels betreffende de beroepsopleiding nader te bepalen.”

Aldus geredigeerd, lijkt de aan de Koning toegekende bevoegdheid ruim en weinig begrensd. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“De stage bestaat momenteel niet voor de landmeters-experten. Het systeem moet nog volledig ontwikkeld en op het terrein toegepast worden. Het valt niet uit te sluiten dat de bepalingen in het voorontwerp van wet onvoldoende of onvoldoende duidelijk blijken. De delegatie aan de Koning laat toe om sneller in te grijpen indien nodig. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de omzetting of toepassing van Europese reglementering.

Uit artikel 12, § 2 volgt dat de opgenomen lijst niet limitatief is. § 3 verduidelijkt wat de Koning nog kan doen. Een voorwaarde betreffende de beroepsopleiding is bijvoorbeeld een voorwaarde opgelegd aan de stagiair om aan de stage te beginnen.”

De door de gemachtigde verstrekte toelichting doet ervan blijken dat aan artikel 12, § 3, van het voorontwerp, de bedoeling ten grondslag ligt om aan de Koning een vrij specifieke bevoegdheid te delegeren die minder ver reikt dan de tekst van het voorontwerp lijkt weer te geven. Ter wille van de duidelijkheid van het voorontwerp zou het dan ook aanbeveling verdienen om de redactie van artikel 12, § 3, aan te passen door erin op een meer expliciete wijze de beoogde draagwijdte ervan tot uitdrukking te brengen. In ieder geval zou ook de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 12 van het voorontwerp wordt gegeven, het best worden aangevuld met een verduidelijking van de draagwijdte van de ontworpen paragraaf 3 ervan.

Artikel 17

10. Terwijl in de Nederlandse tekst van artikel 17, § 2, derde lid, van het voorontwerp melding wordt gemaakt van “een wezenlijke verandering”, heeft de Franse tekst het over “[un] changement matériel”. Beide omschrijvingen zijn evenwel niet noodzakelijk identiek op inhoudelijk vlak. Voor zover dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp lijkt in de Franse tekst beter van “[un] changement substantiel” melding te worden gemaakt.¹¹

¹¹ Zie bijvoorbeeld ook artikel 11, § 2, derde lid, 2°, van het voorontwerp.

Artikel 23

11. In overeenstemming met de Franse tekst moet in de Nederlandse tekst van artikel 23, § 3, tweede lid, van het voorontwerp, eveneens worden vermeld dat de betrokken lijst aan “de Raad” van de Orde van landmeters-experten moet worden bezorgd.

Artikel 25

12. In artikel 25, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, wordt de Koning opgedragen om de regels vast te stellen volgens dewelke eerherstel kan worden verleend. De gemachtigde deelde in verband met deze bevoegdheidsdelegatie aan de Koning het volgende mee:

“Een lid tegen wie een tuchtstraf uitgesproken werd, kan een verzoek tot eerherstel indienen, onder andere vanuit de optiek dat iedereen een tweede kans verdient.

Het systeem van eerherstel is bijvoorbeeld ook voorzien voor de accountants en de belastingadviseurs (artikel 103 van de wet van 17 maart 2019).

Voor andere beroepen is er een regeling bij koninklijk besluit:

- artikel 62 van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars: “de beslissing tot verlening van eerherstel stelt voor de toekomst alle gevolgen buiten werking van de sancties waarop deze bepaling of deze beslissing toepassing vindt”;

- artikel 32 van het koninklijk besluit van 26 april 2007 tot organisatie van het toezicht en de kwaliteitscontrole en houdende het tuchtreglement voor de bedrijfsrevisoren.

Zoals deze voorbeelden aantonen, worden de bepalingen inzake eerherstel soms vastgelegd in een koninklijk besluit. Wanneer de nadere bepalingen van eerherstel, zoals de termijn, vastgelegd worden in de wet, bestaat het risico dat bepaalde aanpassingen o.a. op Europees niveau, ons verplichten de wet opnieuw aan te passen.

Er werd in dit ontwerp naar een evenwicht gezocht tussen de noodzaak om de grote principes in de wet vast te leggen en de nodige uitvoeringsbepalingen door de Koning te laten bepalen om zo enige flexibiliteit te behouden.”

Aangezien de delegatiebepaling van artikel 25, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, geen enkele inhoudelijke indicatie bevat met betrekking tot de wijze waarop de Koning aan de betrokken bevoegdheid invulling zal geven en het aan hem wordt overgelaten om de gevallen te bepalen waarin eerherstel zal kunnen worden verleend, zal de wetgever erover moeten oordelen of artikel 25, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, niet het best wordt aangevuld met een aantal inhoudelijke criteria die de Koning bij het uitoefenen van de hem toegekende bevoegdheid inzake eerherstel zal dienen te hanteren. Op die wijze zal het de wetgever zelf zijn die het beleid inzake eerherstel richting geeft en wordt de draagwijdte van de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid duidelijker.

Artikel 30

13. Aan het einde van artikel 30, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, moet de verwijzing naar “artikel 44, vijfde lid” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 44, derde lid”.

Artikel 32

14. Omwille van de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst passen men de redactie van de Nederlandse tekst van de laatste zin van artikel 32, § 5, van het voorontwerp, aan als volgt: “Als de voorzitter en de eerste ondervoorzitter afwezig zijn, neemt de tweede ondervoorzitter hun functies waar.”

Artikel 36

15. Overeenkomstig artikel 36, tweede lid, van het voorontwerp, kan de kandidaat waarvan de kandidatuur geweigerd wordt tegen deze beslissing beroep instellen bij de Raad van State binnen een termijn van acht dagen na ontvangst van de aangetekende zending, in welk geval de Raad van State uitspraak dient te doen binnen een termijn van zestig dagen. Deze bepaling houdt in dat er voor de Raad van State een bijzondere en versnelde rechtspleging toepassing dient te vinden. Indien de wetgever zelf deze niet regelt, kan hij het uittekenen daarvan aan de Koning overlaten. Die bedoeling dient dan wel in het voorontwerp tot uitdrukking te worden gebracht door middel van een voldoende duidelijke delegatiebepaling in die zin.¹²

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij de artikelen 37 en 39, §§ 3 en 4, van het voorontwerp.

Artikel 40

16. Aan het einde van artikel 40, 1°, van het voorontwerp, is de verwijzing naar “de aanvragen bedoeld in artikel 4, § 2, tweede lid” niet correct. De tekst van de betrokken bepaling dient op dat punt derhalve nog aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 48

17. In artikel 48 van het voorontwerp wordt melding gemaakt van de termijnen en de procedure “voor de Kamers bedoeld in afdelingen 2 tot 4”. Afdeling 2 van hoofdstuk 2 van titel 7 van het voorontwerp betreft evenwel niet zozeer de “Kamers”, doch wel de Nationale Raad en het Bureau van de Orde. Vraag is bijgevolg of de verwijzing in artikel 48 in het licht daarvan niet het best wordt aangepast.

¹² Zie bijvoorbeeld ook artikel 30, §§ 2bis en 2quater, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 49

18. Blijkens de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 49 van het voorontwerp wordt gegeven, ligt aan die bepaling mede de bedoeling ten grondslag om “de rechten van de klagers te verbeteren en meer transparantie te bieden”. Uit artikel 49, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, blijkt nochtans dat de klager pas op zijn uitdrukkelijk verzoek van het motiverend gedeelte van de beslissing kan kennisnemen. Gelet op de verknochtheid die bestaat tussen het beschikkend gedeelte van een beslissing en de eraan ten grondslag liggende motieven, rijst de vraag of de in de memorie van toelichting vermelde doelstelling inzake verbetering van de rechten van de klager en transparantie op dat punt niet op een meer consequente wijze kon worden doorgetrokken.

Artikel 52

19. Er dient op te worden toegezien dat er geen discordantie bestaat tussen de tekst van artikel 52 van het voorontwerp en de erop betrekking hebbende commentaar in de memorie van toelichting. In deze laatste wordt immers geen melding gemaakt van artikel 5 van het voorontwerp, wat in de tekst van artikel 52 wel het geval is.

Artikel 54

20. In artikel 54, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de betrokken processen-verbaal “rechtsgeldig [zijn] tot bewijs van het tegendeel”.

Onder meer het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat dergelijke regel een uitzondering vormt op het algemene principe dat een proces-verbaal geldt als loutere inlichting en bijgevolg ook op de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit een redelijke verantwoording moet kunnen worden gegeven en de rechten van de beklaagde niet onevenredig mogen worden beperkt. Enkel indien de betrokken wetgeving zeer technisch van aard zou zijn en de inbreuken op die wetgeving daardoor moeilijk zouden kunnen worden vastgesteld, is het volgens het Grondwettelijk Hof niet onredelijk om aan te nemen dat aan de processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde wordt toegekend die alsdan een uitzondering kan vormen op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als loutere inlichting.¹³

¹³ Zie bijvoorbeeld reeds GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, overw. B.12.3.

In het licht van de aangehaalde rechtspraak verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp een verantwoording op te nemen met betrekking tot het toekennen van een bijzondere bewijskracht aan het proces-verbaal bedoeld in artikel 54, tweede lid, van het voorontwerp.

Artikel 55

21. Aan het einde van artikel 55, § 4, vijfde lid, van het voorontwerp, stemt de zinsnede “na haar oprichting”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “dès son installation”, in de Franse tekst. Indien zulks met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp overeenstemt, wordt in de Nederlandse tekst het best geschreven “van zodra deze is opgericht”. De Franse tekst kan op dat punt dan ongewijzigd behouden blijven.

22. In artikel 55, § 4, zesde lid, van het voorontwerp, volstaat het te schrijven “bedoeld in het derde lid, 2°” (“visée à l’alinéa 3, 2°”) in plaats van “bedoeld in artikel 55, § 4, derde lid, 2°” (“visée à l’article 55, § 4, alinéa 3, 2°”).

Artikel 61

23. Aan het einde van artikel 61, 1°, van het voorontwerp, schrijve men “..., gewijzigd bij de wetten van 20 juli 2006, 22 december 2009, 18 juli 2013 en 21 juli 2017, en bij het koninklijk besluit van 1 maart 2020;”.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis est destiné à se substituer à la réglementation relative aux géomètres-experts portée à ce jour par deux lois du 11 mai 2003, que l'article 61 de l'avant-projet vise à abroger ².

L'avant-projet de loi comporte deux piliers principaux.

Tout d'abord, il vise à étendre les possibilités d'inscription au tableau des géomètres-experts, compte tenu du fait que la profession de géomètre-expert peut être exercée sous divers statuts et qualités distinctes. L'intention est que tant les travailleurs et les indépendants que les fonctionnaires puissent s'inscrire au tableau des géomètres-experts et que les conditions d'inscription soient harmonisées à cet effet. Les futurs géomètres-experts doivent suivre un stage.

Par ailleurs, il est créé un Ordre des géomètres-experts. À cet effet, les missions et tâches qui sont d'ores et déjà exercées par les conseils fédéraux des géomètres-experts sont complétées et la structure de ces conseils, conformément à l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, est remplacée par « un Ordre à part entière avec tous les organes dont dispose habituellement un Ordre ou un Institut professionnel pour exercer ses missions ».

À l'exception de certaines dispositions de l'avant-projet qui entrent en vigueur conformément au délai usuel de dix jours après la date de publication de la loi en projet ³, la plupart des dispositions de l'avant-projet entrent en vigueur à une date à fixer par le Roi (article 62 de l'avant-projet) ⁴.

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

² Il s'agit, d'une part, de la loi du 11 mai 2003 'protégeant le titre et la profession de géomètre-[expert]', et, d'autre part, de la loi du 11 mai 2003 'créant des conseils fédéraux des géomètres-experts'.

³ Selon le délégué, il s'agit de dispositions qui « zijn bedoeld om de oprichting van de Orde voor te bereiden, met name door de organisatie van de eerste verkiezingen ».

⁴ Selon le délégué, les dispositions concernées de l'avant-projet seront mises en vigueur « nadat blijkt dat alles klaar is, ook op organisatorisch en administratief vlak (voldoende kantoren, aanwerving personeel, ...) om de opdrachten definitief over te hevelen van de Federale Raden naar de Orde ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3. L'article 1^{er} de l'avant-projet dispose que la loi dont l'adoption est envisagée « règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution ».

Il a été demandé au délégué pourquoi il est recouru à la procédure bicamérale optionnelle prévue à l'article 78 de la Constitution, plutôt qu'à la procédure unicamérale prévue à l'article 74 de la Constitution. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« L'avant-projet de loi relève de la catégorie 4 [de l'article 78, § 1, alinéa 1^{er}, de la Constitution] (lois relatives au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives fédérales), dès lors que les chambres exécutives, les chambres d'appel, la Chambre réunie, la Chambre d'appel réunie et la Commission de formation professionnelle sont des juridictions administratives fédérales. Par ailleurs, l'article 46 de l'avant-projet de loi prévoit que 'Un recours peut être introduit au Conseil d'Etat contre chaque décision de refus d'inscription au tableau, ou dans le registre, qui a été confirmée en appel' ».

La référence à l'article 78 de la Constitution peut être admise au regard de la matière que le délégué cite dans sa réponse, mais elle ne peut changer en rien le constat que l'avant-projet règle en outre également d'autres matières pour lesquelles la procédure visée à l'article 74 de la Constitution doit être suivie. Les textes législatifs qui visent à régler une matière au sens de la disposition constitutionnelle citée en dernier relèvent, par dérogation à l'article 36 de la Constitution, uniquement de la compétence de la Chambre des représentants, à l'exclusion de la compétence du Sénat, de sorte qu'ils doivent en principe être intégrés dans un document distinct, qui doit suivre une procédure d'approbation propre. Il résulte de ce qui précède qu'il est recommandé de scinder la réglementation inscrite dans l'avant-projet de loi en deux projets de loi distincts, un projet comportant les dispositions qui doivent être approuvées conformément à la procédure visée à l'article 74 de la Constitution, et l'autre projet contenant les dispositions pour lesquelles la procédure visée à l'article 78 de la Constitution doit être suivie.

Article 4

4. Dans la mesure où le Roi est habilité à fixer le délai maximal de conservation de certaines données à caractère personnel (voir l'article 4, § 4, de l'avant-projet), ou il lui est permis de régler l'accès à pareilles données (voir l'article 4, § 5, de l'avant-projet), les principes suivants doivent être rappelés.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée, est soumis au respect du principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise

et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur⁵.

À cet égard, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' d'un traitement de données à caractère personnel, qui doivent être fixés dans la loi elle-même, les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées; 2°) les catégories de personnes concernées; 3°) la finalité poursuivie par le traitement; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées; et 5°) le délai maximal de conservation des données⁶.

Le pouvoir que l'article 4, § 4, de l'avant-projet attribue au Roi ne pourra pas s'analyser en un pouvoir impliquant en outre que le Roi lui-même – et non le législateur – fixe le délai maximal de conservation des données à caractère personnel. L'article 4, § 5, de l'avant-projet ne peut pas non plus avoir pour effet que c'est le Roi – et non le législateur – qui détermine les catégories de personnes qui ont accès aux données à caractère personnel concernées.

À la lumière de ce qui précède, les paragraphes 4 et 5 de l'article 4 de l'avant-projet devront être complétés, le cas échéant, par la fixation par le législateur lui-même des éléments concernés définis comme essentiels. Il est également suggéré de préciser la rédaction de l'article 4, § 4, de l'avant-projet. En effet, le procédé consistant à énoncer une règle au moyen de deux phrases complexes et à prévoir en outre une exception à une exception complique trop sa compréhension. Ceci risque d'être perçu avec d'autant plus d'acuité en ce qui concerne une matière liée à la protection des données à caractère personnel.

Article 7

5. L'article 7, § 2, 1°, e), de l'avant-projet, fait mention de « l'autorité belge compétente » qui a reconnu l'équivalence d'un titre délivré à l'étranger dans les disciplines concernées. La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable, dans un souci de clarté, de mentionner « la communauté compétente », comme c'est le cas à l'article 7, § 2, 1°, f), iii), de l'avant-projet. Dans le prolongement de ce qui précède, on peut d'ailleurs se demander si le texte de l'avant-projet ne devrait pas faire une utilisation plus uniforme et cohérente des notions de « autorité (belge) compétente » (« bevoegde (Belgische) overheid »), (« bevoegde autoriteit »)⁷ ou « organisme compétent » (« bevoegde instantie »)⁸ et si l'on ne pourrait pas envisager de

⁵ Voir notamment C.C., 18 novembre 2021, n° 158/2021, cons. B.6; C.C., 9 décembre 2021, n° 177/2021, cons. B.53.1; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, cons. B.13.1.

⁶ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, cons. B.13.1; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

⁷ La notion d'« autorité compétente » apparaît dans diverses dispositions de l'avant-projet, dont l'article 7, § 2, 1°, c).

⁸ Voir l'article 11, § 2, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet.

compléter à cet effet la liste des définitions, à l'article 2 de l'avant-projet, par une définition des notions concernées ⁹.

6. Par souci de lisibilité, il convient de remplacer, à la fin du texte néerlandais de l'article 7, § 6, de l'avant-projet, les mots « drie jaar na de eerste dat van de maand » par les mots « drie jaar na de eerste dag van de maand ».

Article 9

7. Par analogie avec le texte français, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 9, § 4, alinéa 3, de l'avant-projet, « na beslissing van de bevoegde Uitvoerende Kamer » (« sur décision de la Chambre exécutive compétente ») ¹⁰.

Article 12

8. L'article 12, § 2, 5°, alinéa 2, de l'avant-projet dispose que « [t]ant pour les Belges que pour les personnes de nationalité étrangère, la réduction est accordée sur décision de la Commission de formation professionnelle ».

Il a été demandé au délégué de quelle « réduction » il s'agit précisément. Il a répondu à cette question en ces termes :

« Hier wordt de vermindering van de maximumduur van de stage bedoeld die de Beroepsopleidingscommissie individueel kan toekennen in functie van de omstandigheden, voorafgaande ervaring en opleiding, ... van een stagiair.

We kunnen dit verduidelijken in de tekst en de Franstalige en Nederlandstalige versie beter op elkaar afstemmen.

Voorstel:

Zowel voor Belgen als voor buitenlanders wordt de vermindering verkorting of schorsing van de stage toegekend bij beslissing van de Beroepsopleidingscommissie;

Tant pour les Belges que pour les personnes de nationalité étrangère, la réduction ou suspension du stage est accordée sur décision de la Commission de formation professionnelle; ».

Indépendamment de l'extension du champ d'application de la disposition en projet, proposée par le délégué, il vaudrait également mieux que celle-ci explicite quelle « réduction » est précisément visée.

⁹ En ce qui concerne les notions figurant à l'article 7 de l'avant-projet, le délégué a en tout cas communiqué ce qui suit : « Il n'y a pas de raison spécifique pour l'utilisation des deux termes différents en néerlandais. Dans un souci d'homogénéité, nous sommes d'accord de remplacer les mots 'bevoegde autoriteit' par 'bevoegde overheid' dans l'article 7, § 2, 1°, c), et de supprimer dans le texte français le mot 'belge' pour parler d' 'autorité compétente' ».

¹⁰ Comparer aussi, par exemple, avec l'article 9, § 5, alinéa 2, de l'avant-projet.

9. L'article 12, § 3, de l'avant-projet s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, le cas échéant, adapter toute autre disposition visant à préciser les conditions ou modalités liées à la formation professionnelle ».

Ainsi rédigé, le pouvoir conféré au Roi semble large et peu délimité. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De stage bestaat momenteel niet voor de landmeters-experten. Het systeem moet nog volledig ontwikkeld en op het terrein toegepast worden. Het valt niet uit te sluiten dat de bepalingen in het voorontwerp van wet onvoldoende of onvoldoende duidelijk blijken. De delegatie aan de Koning laat toe om sneller in te grijpen indien nodig. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de omzetting of toepassing van Europese reglementering.

Uit artikel 12, § 2 volgt dat de opgenomen lijst niet limitatief is. § 3 verduidelijkt wat de Koning nog kan doen. Een voorwaarde betreffende de beroepsopleiding is bijvoorbeeld een voorwaarde opgelegd aan de stagiair om aan de stage te beginnen ».

Il ressort des explications fournies par le délégué que l'objectif de l'article 12, § 3, de l'avant-projet est de déléguer au Roi un pouvoir relativement spécifique qui a une portée moindre que celle que le texte de l'avant-projet semble indiquer. Dans un souci de clarté de l'avant-projet, il serait dès lors recommandé d'adapter la rédaction de l'article 12, § 3, en y exprimant la portée qu'on entend lui donner d'une manière plus explicite. En tout état de cause, il vaudrait mieux compléter également le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 12 de l'avant-projet en précisant la portée de son paragraphe 3 en projet.

Article 17

10. Le texte français de l'article 17, § 2, alinéa 3, de l'avant-projet fait mention d'« [un] changement matériel », alors que le texte néerlandais mentionne « een wezenlijke verandering ». Les deux définitions ne sont toutefois pas nécessairement identiques du point de vue de leur contenu. Pour autant que telle soit l'intention des auteurs de l'avant-projet, il semble préférable de faire état d'« [un] changement substantiel » dans le texte français ¹¹.

Article 23

11. Conformément au texte français de l'article 23, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet, la version néerlandaise de ce dernier doit elle aussi indiquer que la liste concernée doit être transmise au « Raad » de l'Ordre des géomètres-experts.

¹¹ Voir aussi, par exemple, l'article 11, § 2, alinéa 3, 2°, de l'avant-projet.

Article 25

12. À l'article 25, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet, le Roi est habilité à fixer les règles selon lesquelles la réhabilitation peut être accordée. Au sujet de cette délégation de pouvoir au Roi, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Een lid tegen wie een tuchtstraf uitgesproken werd, kan een verzoek tot eerherstel indienen, onder andere vanuit de optiek dat iedereen een tweede kans verdient.

Het systeem van eerherstel is bijvoorbeeld ook voorzien voor de accountants en de belastingadviseurs (artikel 103 van de wet van 17 maart 2019).

Voor andere beroepen is er een regeling bij koninklijk besluit:

- artikel 62 van het koninklijk besluit van 20 juli 2012 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars: “de beslissing tot verlening van eerherstel stelt voor de toekomst alle gevolgen buiten werking van de sancties waarop deze bepaling of deze beslissing toepassing vindt”;

- artikel 32 van het koninklijk besluit van 26 april 2007 tot organisatie van het toezicht en de kwaliteitscontrole en houdende het tuchtreglement voor de bedrijfsrevisoren.

Zoals deze voorbeelden aantonen, worden de bepalingen inzake eerherstel soms vastgelegd in een koninklijk besluit. Wanneer de nadere bepalingen van eerherstel, zoals de termijn, vastgelegd worden in de wet, bestaat het risico dat bepaalde aanpassingen o.a. op Europees niveau, ons verplichten de wet opnieuw aan te passen.

Er werd in dit ontwerp naar een evenwicht gezocht tussen de noodzaak om de grote principes in de wet vast te leggen en de nodige uitvoeringsbepalingen door de Koning te laten bepalen om zo enige flexibiliteit te behouden ».

Dès lors que la délégation inscrite à l'article 25, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet, ne comporte aucune indication de fond quant à la manière dont le Roi concrétisera le pouvoir concerné et qu'il lui est confié le soin de déterminer les cas dans lesquels la réhabilitation pourra être accordée, le législateur devra apprécier s'il ne serait pas préférable de compléter l'article 25, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet, par un certain nombre de critères de fond que le Roi devra utiliser dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré en matière de réhabilitation. Ce faisant, le législateur orientera lui-même la politique de réhabilitation et la portée du pouvoir délégué au Roi est plus claire.

Article 30

13. À la fin de l'article 30, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet, on remplacera la référence à l'« article 44, alinéa 5 » par une référence à « l'article 44, alinéa 3 ».

Article 32

14. Afin d'assurer la concordance entre les textes français et néerlandais, on adaptera la rédaction du texte néerlandais de la dernière phrase de l'article 32, § 5, de l'avant-projet, comme suit : « Als de voorzitter en de eerste ondervoorzitter afwezig zijn, neemt de tweede ondervoorzitter hun functies waar ».

Article 36

15. Conformément à l'article 36, alinéa 2, de l'avant-projet, le candidat dont la candidature est refusée peut introduire un recours contre cette décision auprès du Conseil d'État dans un délai de huit jours suivant la réception de l'envoi recommandé, auquel cas le Conseil d'État doit statuer sur le recours dans un délai de soixante jours. Cette disposition emporte qu'une procédure spéciale et accélérée doit s'appliquer devant le Conseil d'État. Si le législateur ne la règle pas lui-même, il peut en confier l'élaboration au Roi. Dans ce cas, cette intention doit être exprimée dans l'avant-projet au moyen d'une délégation suffisamment précise en ce sens ¹².

Une observation similaire peut être formulée à l'égard des articles 37 et 39, §§ 3 et 4, de l'avant-projet.

Article 40

16. À la fin de l'article 40, 1°, de l'avant-projet, la référence aux « demandes visées à l'article 4, § 2, alinéa 2 » n'est pas correcte. Le texte de la disposition concernée doit donc encore être soumis à un examen complémentaire sur ce point.

Article 48

17. À l'article 48 de l'avant-projet, il est fait mention des délais et de la procédure « devant les Chambres visées aux sections 2 à 4 ». La section 2 du chapitre 2 du titre 7 de l'avant-projet ne concerne toutefois pas tant les « Chambres » que le Conseil national et le Bureau de l'Ordre. La question se pose dès lors de savoir si, au regard de ce qui précède, il ne vaudrait pas mieux adapter la référence inscrite à l'article 48.

Article 49

18. Selon le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 49 de l'avant-projet, l'objectif de cette disposition est notamment « d'améliorer les droits des plaignants et d'offrir plus de transparence ». Il ressort cependant de l'article 49, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet, que le plaignant ne peut prendre connaissance des motifs de la décision qu'à sa demande expresse. Compte tenu de la connexité qui existe entre le dispositif d'une décision et les motifs qui la sous-tendent, la question se pose de savoir si l'objectif, mentionné dans l'exposé des motifs, d'améliorer les droits du plaignant et la transparence ne pourrait pas sur ce point être réalisé de manière plus cohérente.

¹² Voir aussi, par exemple, l'article 30, §§ 2*bis* et 2*quater*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Article 52

19. Il convient de s'assurer qu'il n'y ait pas de discordance entre le texte de l'article 52 de l'avant-projet et le commentaire y afférent dans l'exposé des motifs. En effet, ce dernier ne fait pas mention de l'article 5 de l'avant-projet, ce qui est par contre le cas du texte de l'article 52.

Article 54

20. L'article 54, alinéa 2, de l'avant-projet, prévoit que les procès-verbaux concernés « font foi jusqu'à preuve du contraire ».

La Cour constitutionnelle a notamment relevé que pareille règle constitue une exception au principe général selon lequel un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et, partant, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui résulte de cette exception doit être raisonnablement justifiée et que les droits du prévenu ne peuvent être restreints de manière disproportionnée. Ce n'est que si la législation en cause présente un caractère très technique et que cette technicité pourrait entraver la constatation des infractions à cette législation qu'il n'est pas déraisonnable, estime la Cour, d'admettre qu'une force probante particulière soit attribuée aux procès-verbaux rédigés par les agents commissionnés, faisant exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement ¹³.

Au regard de la jurisprudence précitée, il est recommandé de justifier dans l'exposé des motifs de l'avant-projet l'attribution d'une force probante particulière au procès-verbal visé à l'article 54, alinéa 2, de l'avant-projet.

Article 55

21. À la fin de l'article 55, § 4, alinéa 5, de l'avant-projet, le membre de phrase « dès son installation », dans le texte français, ne concorde pas avec les mots « na haar oprichting », dans le texte néerlandais. Si telle est la volonté des auteurs de l'avant-projet, mieux vaudrait écrire dans le texte néerlandais « van zodra deze is opgericht ». Dans ce cas, le texte français peut être maintenu tel quel sur ce point.

22. À l'article 55, § 4, alinéa 6, de l'avant-projet, il suffit d'écrire « visée à l'alinéa 3, 2° » (« bedoeld in het derde lid, 2° ») au lieu de « visée à l'article 55, § 4, alinéa 3, 2° » (« bedoeld in artikel 55, § 4, derde lid, 2° »).

¹³ Voir déjà, par exemple, C.C., 14 octobre 2010, n° 111/2010, cons. B.12.3.

Article 61

23. À la fin de l'article 61, 1°, de l'avant-projet, on écrira « ..., modifiée par les lois des 20 juillet 2006, 22 décembre 2009, 18 juillet 2013 et 21 juillet 2017, et par l'arrêté royal du 1^{er} mars 2020 ; ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME