



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.813/1
van 8 mei 2024

avis 75.813/1
du 8 mai 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
15 mei 2007 tot erkenning en
bescherming van het beroep
van auto-expert en tot
oprichting van een Instituut
van de auto-experts'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
15 mai 2007 relative à la
reconnaissance et à la
protection de la profession
d'expert en automobiles et
créant un Institut des experts
en automobiles'

Op 5 maart 2024 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 wijziging van de wet van 15 mei 2007 tot erkenning en bescherming van het beroep van auto-expert en tot oprichting van een Instituut van de auto-experts’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2024.

*

Le 5 mars 2024, 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 ‘modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la reconnaissance et à la protection de la profession d’expert en automobiles et créant un Institut des experts en automobiles’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 2 mai 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 ‘tot erkenning en bescherming van het beroep van auto-expert en tot oprichting van een Instituut van de auto-experts’.

Samengevat strekt het voorontwerp ertoe om het werkterrein van de auto-expert uit te breiden tot de zogenaamde “speed pedelecs” (artikel 2 van het voorontwerp), alsook om de voorwaarden te versoepelen waaronder rechtspersonen het beroep van auto-expert kunnen uitoefenen (artikel 7 van het voorontwerp). Daarnaast wijzigt het voorontwerp regels omtrent het Instituut van de auto-experts, te weten de regels omtrent de werking van de organen, onder meer met betrekking tot de samenstelling ervan, de vervanging van de bestuursleden van het Instituut bij definitieve afwezigheid, de mogelijkheden waaronder leden kunnen worden weggelaten van de ledenlijst, en de regels inzake tucht (artikelen 9 tot en met 36 en 41 tot en met 46 van het voorontwerp). Het voorontwerp voorziet in een kader voor de administratieve handhaving, waarbij wordt verwezen naar de relevante bepalingen van boek XV van het Wetboek van economisch recht (artikelen 55 tot en met 61 van het voorontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

3. Artikel 1 van het voorontwerp van wet bepaalt dat deze wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Echter dient te worden opgemerkt dat het bij artikel 24 ontworpen artikel 14, § 1, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 een bijzondere beroepsprocedure bij de Raad van State regelt, waarbij wordt voorzien in termijnen die afwijken van deze die gelden overeenkomstig de wetten op de Raad van State.

Bijgevolg moeten de onderdelen van het ontworpen artikel 14, § 1, derde lid, die afwijken van de wetten op de Raad van State overeenkomstig artikel 78, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet worden aangenomen volgens de optioneel bicamerale procedure. Om die reden moet de ontworpen bepaling worden weggelaten uit het (voor het overige unicamerale) voorontwerp en moet deze worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers als een afzonderlijk wetsontwerp, waarbij in artikel 1 ervan wordt verwezen naar artikel 78 van de Grondwet.

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

Het “optioneel bicamerale” ontworpen artikel 14, § 1, derde lid, wordt, gelet op de transparantie en de rechtszekerheid, het best omgewerkt tot een wijzigingsbepaling in een afzonderlijk optioneel bicameraal wetsontwerp waarbij artikel 14, § 1, van de wet 15 mei 2007, zoals gewijzigd door de aan te nemen unicamerale wet, opnieuw wordt gewijzigd met invoeging van het thans ontworpen derde lid. Die wijziging kan op dezelfde datum in werking worden gesteld als artikel 24 van het voorontwerp dat artikel 14 wijzigt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

4. Het ontworpen artikel 5, § 2, 1°, leidt ertoe dat de persoon die een van de in deze bepaling bedoelde veroordelingen heeft opgelopen, zonder enige beperking in de tijd betreffende deze veroordeling, het recht verliest om ingeschreven te worden op de lijst van auto-experts. In zoverre de ontworpen bepaling een automatisch en niet in de tijd beperkt beroepsverbod instelt, is ze strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.²

5. Het ontworpen artikel 5, § 5, eerste lid, bepaalt dat onder de leden van het bestuursorgaan van de rechtspersoon enkel de personen bedoeld in de ontworpen paragraaf 4, eerste lid, 1°, van die bepaling, in het kader van hun mandaat bestuurshandelingen mogen verrichten die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van het beroep van auto-expert of de rechtspersoon mogen vertegenwoordigen in rechtshandelingen die het beroep van auto-expert betreffen.

Dergelijke regeling lijkt af te wijken van het principe van de collegialiteit dat de werking van bestuursorganen beheerst in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (WVV), waarbij de handelingen en beslissingen van het bestuursorgaan gezamenlijk door alle leden ervan worden gesteld. Zo geldt in de naamloze vennootschap dat de vennootschap wordt bestuurd door een collegiaal bestuursorgaan (artikel 7:85, § 1, WVV), terwijl in de coöperatieve vennootschap en de besloten vennootschap de keuze bestaat om de bestuurders al dan niet als college te laten functioneren (artikelen 5:70, § 1, eerste lid, en 5:73, § 1, derde lid, WVV, wat de coöperatieve vennootschap betreft, en artikelen 6:58, § 1, en 6:61, § 1, derde lid, WVV, wat de besloten vennootschap betreft).

Een afwijking van het principe van de collegialiteit zou binnen de context van een bestuursorgaan enkel mogelijk zijn indien wordt voorzien in een interne taakverdeling tussen de leden van het bestuursorgaan, waarbij de handelingen die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van het beroep van auto-expert worden toebedeeld aan de leden van het bestuursorgaan die op grond van de wet gemachtigd zijn om het beroep van auto-expert uit te oefenen.

² GwH 27 mei 1998, nr. 57/98; GwH 15 juli 1998, nr. 87/98; GwH 16 november 2000, nr. 119/2000.

Het verdient aanbeveling om dit als zodanig in de ontworpen bepaling tot uitdrukking te brengen. Hierbij moet dan nog rekening worden gehouden met de vennootschapsrechtelijke implicatie van dergelijke interne taakverdeling, met name dat deze niet tegenwerpelijk is aan derden, ook al is ze openbaar gemaakt (artikel 5:73, § 1, derde lid, WVV, wat de coöperatieve vennootschap betreft, artikel 6:61, § 1, derde lid, WVV, wat de besloten vennootschap betreft, en artikel 7:93, § 1, tweede lid, WVV, wat de naamloze vennootschap betreft).

Artikel 24

6. Het ontworpen artikel 14, § 1, bepaalt dat de algemene vergadering van het Instituut bestaat uit alle leden-titularissen natuurlijke personen. Rechtspersonen die lid zijn van het Instituut worden bijgevolg uitgesloten van de algemene vergadering, wat een verschil in behandeling impliceert tussen de leden-titularissen natuurlijke personen en leden-titularissen rechtspersonen, dat in overeenstemming moet zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³

Naar verdere informatie gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Oui. Parce que cela revient à conférer une deuxième voix aux experts en automobiles concernés : une voix comme expert en automobiles personne physique inscrit au tableau et une voix comme représentant de la personne morale inscrite au tableau. Cette situation n'est pas acceptable démocratiquement. Le même principe est par exemple prévu à l'article 63 de la [loi du 17 mars 2019 relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal](#).”

De verantwoording, zoals geformuleerd in het antwoord van de gemachtigde, wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting.

7. Onder voorbehoud van de algemene opmerking met betrekking tot het ontworpen artikel 14, § 1, derde lid (randnummer 3), moet eveneens gewezen worden op de in de bepaling opgenomen machtiging aan de Koning om “de procedure voor de Raad van State in een besluit [vast te leggen] na overleg in de Ministerraad”.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

Artikel 160, § 1, van de Grondwet bepaalt:

“Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.”

Overeenkomstig deze grondwetsbepaling en aangezien de wetgever slechts op twee punten in een afwijking heeft voorzien op de in de wetten op de Raad van State vastgelegde beginselen, namelijk de verkorte beroepstermijn en de termijn waarbinnen de Raad van State uitspraak moet doen, kan de thans ontworpen machtiging niet zo begrepen worden dat de Koning op nog andere punten kan afwijken van bepalingen in de wetten op de Raad van State.

Artikel 46

8. In artikel 46, 7°, dient de verwijzing naar “paragraaf 4, tweede lid” te worden vervangen door een verwijzing naar “paragraaf 4, eerste lid”.

*

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

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 15 mai 2007 'relative à la reconnaissance et à la protection de la profession d'expert en automobiles et créant un Institut des experts en automobiles'.

En résumé, l'avant-projet vise à étendre le domaine de compétences de l'expert en automobiles auxdits « speed pedelecs » (article 2 de l'avant-projet), ainsi qu'à assouplir les conditions auxquelles des personnes morales peuvent exercer la profession d'expert en automobiles (article 7 de l'avant-projet). En outre, l'avant-projet modifie des règles relatives à l'Institut des experts en automobiles, à savoir les règles de fonctionnement des organes, entre autres en ce qui concerne la composition de ceux-ci, le remplacement des membres dirigeants de l'Institut en cas d'absence définitive, les possibilités selon lesquelles des membres peuvent être omis du tableau, et les règles disciplinaires (articles 9 à 36 inclus et 41 à 46 inclus de l'avant-projet). L'avant-projet prévoit un cadre pour l'application administrative, en faisant référence aux dispositions pertinentes du livre XV du Code de droit économique (articles 55 à 61 inclus de l'avant-projet).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'article 1^{er} de l'avant-projet de loi énonce que cette loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Il convient cependant d'observer que l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007, en projet à l'article 24, règle une procédure de recours particulière au Conseil d'État, laquelle prévoit des délais qui dérogent à ceux qui s'appliquent conformément aux lois sur le Conseil d'État.

Par conséquent, les éléments de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, qui dérogent aux lois sur le Conseil d'État doivent être adoptés, conformément à l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de la Constitution, selon la procédure bicamérale optionnelle. Pour ce motif, la disposition en projet doit être omise de l'avant-projet (pour le surplus, unicaméral) et déposée à la Chambre des représentants en tant que projet de loi distinct, étant entendu que son article 1^{er} visera l'article 78 de la Constitution.

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

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, mieux vaudrait remanier l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, « bicaméral optionnel », en une disposition modificative s'inscrivant dans un projet de loi bicaméral optionnel distinct, modifiant à nouveau l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il est modifié par la loi unicamérale à adopter, en y insérant l'alinéa 3 actuellement en projet. Cette modification peut être mise en vigueur à la même date que l'article 24 du projet de loi qui modifie l'article 14.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

4. L'article 5, § 2, 1^o, en projet, implique que la personne qui a encouru une des condamnations visées dans cette disposition perd le droit d'être inscrite au tableau des experts en automobiles, et ce sans aucune restriction dans le temps en ce qui concerne cette condamnation. Dans la mesure où la disposition en projet instaure une interdiction professionnelle automatique et non limitée dans le temps, elle est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ².

5. L'article 5, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, dispose que parmi les membres de l'organe de gestion de la personne morale, seules les personnes visées au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, de cette disposition peuvent, dans le cadre de leur mandat, poser des actes de gestion directement en lien avec l'exercice de la profession d'expert en automobiles ou représenter la personne morale dans des actes juridiques qui concernent la profession d'expert en automobiles.

Pareil régime semble déroger au principe de la collégialité qui régit le fonctionnement des organes de gestion dans le Code des sociétés et des associations (CSA), principe impliquant que les actes et décisions de l'organe de gestion sont pris conjointement par tous les membres de l'organe de gestion. Ainsi, dans la société anonyme prévaut la règle selon laquelle la société est administrée par un organe d'administration collégial (article 7:85, § 1^{er}, CSA), alors que dans la société coopérative et la société à responsabilité limitée, il est possible de choisir si les administrateurs fonctionnent comme un collège ou non (articles 5:70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 5:73, § 1^{er}, alinéa 3, CSA, en ce qui concerne la société coopérative, et articles 6:58, § 1^{er}, et 6:61, § 1^{er}, alinéa 3, CSA, en ce qui concerne la société à responsabilité limitée).

Il ne serait possible de déroger au principe de collégialité dans le contexte d'un organe de gestion que s'il était prévu une répartition interne des tâches entre les membres de l'organe de gestion, dans laquelle les actes directement en lien avec l'exercice de la profession d'expert en automobiles seraient confiés aux membres de l'organe de gestion que la loi autorise à exercer la profession d'expert en automobiles.

² C.C., 27 mai 1998, n° 57/98 ; C.C., 15 juillet 1998, n° 87/98 ; C.C. 16 novembre 2000, n° 119/2000.

Il est recommandé de l'exprimer tel quel dans la disposition en projet. À cet égard, il faut encore tenir compte de l'implication, du point de vue du droit des sociétés, d'une telle division interne des tâches, à savoir qu'elle n'est pas opposable aux tiers, même si elle a été publiée (article 5:73, § 1^{er}, alinéa 3, CSA, en ce qui concerne la société coopérative, article 6:61, § 1^{er}, alinéa 3, CSA, en ce qui concerne la société à responsabilité limitée, et article 7:93, § 1^{er}, alinéa 2, CSA, en ce qui concerne la société anonyme).

Article 24

6. L'article 14, § 1^{er}, en projet dispose que l'assemblée générale de l'Institut est composée de tous les membres titulaires personnes physiques. Les personnes morales membres de l'Institut sont par conséquent exclues de l'assemblée générale, ce qui implique une différence de traitement entre les membres titulaires personnes physiques et les membres titulaires personnes morales, qui doit être conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé³.

Invité à donner davantage d'informations à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Oui. Parce que cela revient à conférer une deuxième voix aux experts en automobiles concernés : une voix comme expert en automobiles personne physique inscrit au tableau et une voix comme représentant de la personne morale inscrite au tableau. Cette situation n'est pas acceptable démocratiquement. Le même principe est par exemple prévu à l'article 63 de la [loi du 17 mars 2019 relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal](#) ».

Il serait préférable que la justification, telle qu'elle est formulée dans la réponse du délégué, soit mentionnée dans l'exposé des motifs.

7. Sous réserve de l'observation générale concernant l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, en projet (observation 3), il faut également mentionner l'habilitation au Roi contenue dans la disposition, permettant à ce dernier de « précise[r] la procédure devant le Conseil d'État dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

L'article 160, § 1^{er}, de la Constitution dispose :

« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe ».

Conformément à cette disposition constitutionnelle et étant donné que le législateur n'a prévu une dérogation aux principes énoncés dans les lois sur le Conseil d'État que sur deux points, à savoir la réduction du délai de recours et le délai dans lequel le Conseil d'État est tenu de statuer, l'habilitation actuellement en projet ne peut être comprise comme permettant au Roi de déroger à des dispositions des lois sur le Conseil d'État sur d'autres points encore.

Article 46

8. À l'article 46, 7^o, la référence au « paragraphe 4, alinéa 2, » doit être remplacée par une référence au « paragraphe 4, alinéa 1^{er}, ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME