RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.066/1
van 11 oktober 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende uitvoering van de wet van 8 november 1993 tot bescherming van de titel van psycholoog wat de organisatie van de verkiezingen betreft’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.066/1
du 11 octobre 2024

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant exécution de la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue en ce qui concerne l’organisation des élections’

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

Op 12 september 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 ontwerp van koninklijk besluit 'houdende uitvoering van de wet van 8 november 1993 tot bescherming van de titel van psycholoog wat de organisatie van de verkiezingen betreft'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 oktober 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 Lise VANDENHENDE, 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 11 oktober 2024.

*

Le 12 septembre 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 projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue en ce qui concerne l'organisation des élections'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 octobre 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 Lise VANDENHENDE, auditeur.

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 11 octobre 2024.

*

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de organisatie van de verkiezingen te regelen van de leden van de Vergadering van Vertegenwoordigers van de Psychologencommissie zoals bedoeld in artikel 4 van de wet van 8 november 1993 'tot bescherming van de titel van psycholoog'. Het ontwerp regelt ook de samenstelling van het Bureau van de Psychologencommissie zoals bedoeld in artikel 7 van de wet van 8 november 1993.

Naast definities (hoofdstuk 1 van het ontwerp), bevat het ontwerp de bepalingen inzake de organisatie van de verkiezingen van de leden van de Vergadering van Vertegenwoordigers (hoofdstuk 2). Voorts wordt het koninklijk besluit van 8 juli 2014 'tot bepaling van de voorwaarden tot de verkiesbaarheid van de leden van de Tuchtraad en de Raad van beroep, de regels van hun verkiezing, de werkingsregels en samenstelling van de Tuchtraad en de Raad van beroep, alsook de werkingskosten van de Psychologencommissie, de Tuchtraad en de Raad van beroep, in uitvoering van de wet van 8 november 1993 tot bescherming van de titel van psycholoog' gewijzigd (hoofdstuk 3). Ten slotte bevat het ontwerp overgangsbepalingen (hoofdstuk 4) en een slotbepaling (hoofdstuk 5).

4.1. Voor de meeste bepalingen van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door de bepalingen die worden opgesomd in de aanhef. Het gaat om artikel 4, § 2, van de wet van 8 november 1993 dat de Koning opdracht geeft "de datum en de nadere regels voor de verkiezing van de leden van de Vergadering van Vertegenwoordigers, evenals de voorwaarden tot hun verkiesbaarheid" te bepalen. Artikel 8/7, 2° en 3°, van de wet van 8 november 1993 bepaalt dat de Koning de voorwaarden tot de verkiesbaarheid, en de regels van de verkiezing van de Tuchtraad en de Raad van beroep vastlegt.

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

Met betrekking tot de rechtsgrond voor de artikelen 24 tot 26 van het ontwerp moet het volgende worden opgemerkt.

4.2.1. Artikel 24, eerste lid, van het ontwerp bepaalt wanneer de Vergadering van Vertegenwoordigers samenkomt, behoudens wanneer beroep ingesteld wordt tegen de verkiezingsuitslag bij de Raad van State. Artikel 24, tweede lid, bepaalt dat de Vergadering van Vertegenwoordigers in geval van verwerping van het beroep ingediend bij de Raad van State, samenkomt binnen vijftien dagen na publicatie van het arrest. Luidens artikel 26 blijven de huidige leden in het geval van nietigverklaring van een verkiezing, in functie tot de nieuwe leden van de Vergadering van Vertegenwoordigers in functie treden na de organisatie van nieuwe verkiezingen.

4.2.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe deze bepalingen zich verhouden tot artikel 4, § 4, van de wet van 8 november 1993 waarin de duurtijd van een mandaat op vier jaar wordt vastgelegd. De gemachtigde antwoordde als volgt:

> "Si un recours est introduit auprès du Conseil d'État contre les résultats du scrutin pour l'Assemblée des Représentants, la nouvelle Assemblée des Représentants ne peut effectivement pas se réunir tant que l'arrêt n'a pas été rendu.
>
> Certes, le principe selon lequel le mandat n'a qu'une durée de quatre ans (selon l'article 4, § 4, de la loi) ne peut alors effectivement pas être respecté, mais c'est bien pour des raisons de continuité que l'article 26 précise à titre supplétif que les membres en fonction dans l'Assemblée des Représentants à la date des élections restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux membres suite à l'organisation de nouvelles élections dans un délai maximal de trois mois à compter de l'annulation."

Met betrekking tot de rechtsgrond voegde de gemachtigde het volgende toe:

> "En vertu de l'article 4, § 2, de la loi, il revient au Roi de fixer la date et les modalités des élections des membres de l'Assemblée des Représentants, ainsi que les conditions de leur éligibilité.
>
> En prenant cette disposition de l'article 26, le Roi envisage également un incident qui pourrait résulter des élections et propose une solution.
>
> Si votre Conseil devait estimer que cela ne cadre pas pleinement avec la fixation des modalités des élections, l'article 108 de la Constitution peut être ajouté dans le préambule de l'arrêté royal comme fondement de celui-ci."

4.2.3. Dit antwoord kan niet overtuigen. Naast het feit dat de door de gemachtigde aangevoerde bedoeling onvoldoende blijkt uit de bepalingen van het ontwerp, is het in strijd met artikel 4, § 4, van de wet van 8 november 1993 om de daarin vermelde termijn van vier jaar te verlengen, bijvoorbeeld wanneer een beroep bij de Raad van State is ingesteld. Artikel 4, § 2, van de wet van 8 november 1993 bevat geen bepaling die toelaat om af te wijken van de in de wet vastgestelde regels, met inbegrip van de duur van het mandaat.

4.2.4. Ook met de suggestie van de gemachtigde om zich voor de rechtsgrond mede te beroepen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals voorzien in artikel 108 van de Grondwet, kan niet worden ingestemd.

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

Artikel 108 van de Grondwet draagt de Koning op de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. De algemene uitvoeringsbevoegdheid laat de Koning weliswaar toe om, uit de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft en dit zonder hierbij de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken.[1]

Aangezien de artikelen 24 en 26 van het voorliggende ontwerp aanleiding geven tot het verlengen van de termijn voorbij de wettelijk voorgeschreven vier jaar verruimen zij de draagwijdte van artikel 4, § 4, van de wet van 8 november 1993 en kan artikel 108 hiervoor geen rechtsgrond bieden.

4.2.5. Bijgevolg kan artikel 4, § 2, van de wet van 8 november 1993 slechts rechtsgrond bieden voor de artikelen 24 en 26 van het ontwerp voor zover deze niet tot gevolg hebben dat de duur van het mandaat de termijn van vier jaar overstijgt. De ontworpen bepalingen dienen derhalve te worden aangepast of weggelaten.

4.3. Voor artikel 25 van het ontwerp over de verkiezing van de leden van het Bureau, volstaan de in de aanhef opgenomen rechtsgrondbepalingen niet. Wel kan een beroep worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, § 3, van de wet van 8 november 1993.

VORMVEREISTEN

5. De gemachtigde verklaarde dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is gevraagd, maar nog niet verkregen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[2] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met wat over de rechtsgrond van het ontwerp werd opgemerkt, moet in een nieuw eerste lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

[1] Zie o.m.: Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass*. 1989-90.

[2] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

In het huidige eerste lid dat na bovenstaande aanpassing het tweede lid wordt, moet ook melding worden gemaakt van artikel 4, § 3, van de wet van 8 november 1993.

Ten slotte moet de verwijzing naar artikel 8/7 van de wet van 8 november 1993 worden gespecifieerd naar artikel 8/7, 2° en 3°, van de wet van 8 november 1993.

Artikel 10

7. Artikel 10 bepaalt dat wanneer het aantal behoorlijk ingediende kandidaturen kleiner is dan het aantal te verkiezen effectieve leden of het minimale aantal plaatsvervangende leden in een of meer afdelingen, het Bureau de kandidatenlijst aanvult voor elke afdeling en voor elke taalgroep. Gevraagd of de leden op de hoogte worden gebracht van het feit dat ze op de lijst worden geplaatst, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Il est vrai que le texte ne fournit pas cette précision, mais cela va de soi et relève des tâches du Bureau sur base du principe de bonne administration et pourra être repris dans les modalités de présentation des candidatures."

In het licht van de rechtszekerheid is het aangewezen het ontwerp aan te vullen met een bepaling die aanduidt op welke wijze en wanneer de leden op de hoogte worden gebracht van het feit dat ze op de lijst worden geplaatst.

*

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler l'organisation des élections des membres de l'Assemblée des Représentants de la Commission des psychologues visée à l'article 4 de la loi du 8 novembre 1993 'protégeant le titre de psychologue'. Le projet règle également la composition du Bureau de la Commission des psychologues visé à l'article 7 de la loi du 8 novembre 1993.

Outre les définitions (chapitre 1er du projet), le projet contient les dispositions relatives à l'organisation des élections des membres de l'Assemblée des Représentants (chapitre 2). Ensuite, il modifie l'arrêté royal du 8 juillet 2014 'déterminant les conditions d'éligibilité des membres du Conseil disciplinaire et du Conseil d'appel, les règles de leur élections, les règles de fonctionnement et la composition du Conseil disciplinaire et du Conseil d'appel, ainsi que les frais de fonctionnement de la Commission des psychologues, du Conseil disciplinaire et du Conseil d'appel, en exécution de la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue' (chapitre 3). Enfin, il comporte des dispositions transitoires (chapitre 4) ainsi qu'une disposition finale (chapitre 5).

4.1. Les dispositions énumérées dans le préambule procurent un fondement juridique à la plupart des dispositions du projet. Il s'agit de l'article 4, § 2, de la loi du 8 novembre 1993 confiant au Roi le soin de fixer « la date et les modalités des élections des membres de l'Assemblée des Représentants, ainsi que les conditions de leur éligibilité ». L'article 8/7, 2° et 3°, de la loi du 8 novembre 1993 dispose que le Roi détermine les conditions d'éligibilité et les règles de l'élection du Conseil disciplinaire et du Conseil d'appel.

Concernant le fondement juridique des articles 24 à 26 du projet, il y a lieu de relever ce qui suit.

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

4.2.1. L'article 24, alinéa 1er, du projet énonce le moment auquel, sous réserve d'un recours introduit auprès du Conseil d'État contre les résultats du scrutin, l'Assemblée des Représentants se réunit. L'article 24, alinéa 2, dispose qu'en cas de rejet du recours introduit auprès du Conseil d'État, l'Assemblée des Représentants se réunit dans les quinze jours de la publication de l'arrêt. Selon l'article 26, en cas d'annulation d'une élection, les membres en place restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux membres de l'Assemblée des Représentants à l'issue de l'organisation de nouvelles élections.

4.2.2. Il a été demandé au délégué comment ces dispositions s'articulent avec l'article 4, § 4, de la loi du 8 novembre 1993 qui fixe la durée d'un mandat à quatre ans. Le délégué a répondu comme suit :

> « Si un recours est introduit auprès du Conseil d'État contre les résultats du scrutin pour l'Assemblée des Représentants, la nouvelle Assemblée des Représentants ne peut effectivement pas se réunir tant que l'arrêt n'a pas été rendu.
>
> Certes, le principe selon lequel le mandat n'a qu'une durée de quatre ans (selon l'article 4, § 4, de la loi) ne peut alors effectivement pas être respecté, mais c'est bien pour des raisons de continuité que l'article 26 précise à titre supplétif que les membres en fonction dans l'Assemblée des Représentants à la date des élections restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux membres suite à l'organisation de nouvelles élections dans un délai maximal de trois mois à compter de l'annulation ».

En ce qui concerne le fondement juridique, le délégué a ajouté ce qui suit :

> « En vertu de l'article 4, § 2, de la loi, il revient au Roi de fixer la date et les modalités des élections des membres de l'Assemblée des Représentants, ainsi que les conditions de leur éligibilité.
>
> En prenant cette disposition de l'article 26, le Roi envisage également un incident qui pourrait résulter des élections et propose une solution.
>
> Si votre Conseil devait estimer que cela ne cadre pas pleinement avec la fixation des modalités des élections, l'article 108 de la Constitution peut être ajouté dans le préambule de l'arrêté royal comme fondement de celui-ci ».

4.2.3. Cette réponse n'est pas convaincante. Outre le fait que l'intention avancée par le délégué ressort insuffisamment des dispositions du projet, il est contraire à l'article 4, § 4, de la loi du 8 novembre 1993 de proroger le délai de quatre ans qui y est mentionné, par exemple lorsqu'un recours a été introduit auprès du Conseil d'État. L'article 4, § 2, de la loi du 8 novembre 1993 ne contient pas de disposition permettant de déroger aux règles fixées dans la loi, y compris en ce qui concerne la durée du mandat.

4.2.4. La suggestion du délégué consistant à invoquer également le pouvoir général d'exécution inscrit à l'article 108 de la Constitution ne peut pas non plus être accueillie.

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

L'article 108 de la Constitution habilite le Roi à faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Le pouvoir général d'exécution autorise il est vrai le Roi à dégager de la loi et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée [1].

Les articles 24 et 26 du projet à l'examen donnant lieu à une prorogation du délai au-delà des quatre ans prescrits par la loi, ils étendent la portée de l'article 4, § 4, de la loi du 8 novembre 1993 et l'article 108 ne peut pas procurer de fondement juridique à cet effet.

4.2.5. Par conséquent, l'article 4, § 2, de la loi du 8 novembre 1993 ne peut fournir un fondement juridique aux articles 24 et 26 du projet que dans la mesure où ils n'ont pas pour effet que la durée du mandat dépasse le délai de quatre ans. Les dispositions en projet seront donc adaptées ou omises.

4.3. En ce qui concerne l'article 25 du projet relatif à l'élection des membres du Bureau, les dispositions procurant le fondement juridique inscrites dans le préambule ne sont pas suffisantes. L'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 4, § 3, de la loi du 8 novembre 1993, peut néanmoins être invoqué.

FORMALITÉS

5. Le délégué a déclaré que l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité, mais n'a pas encore été recueilli.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [2], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique du projet, il y a lieu de faire référence, dans un premier alinéa nouveau du préambule, à l'article 108 de la Constitution.

L'actuel premier alinéa, qui devient le deuxième après l'adaptation ci-dessus, fera également mention de l'article 4, § 3, de la loi du 8 novembre 1993.

[1] Voir notamment : Cass., 18 novembre 1924, *Pas.* 1925, I, 25 ; Cass., 27 février 1990, *Arr. Cass.* 1989-90.

[2] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡

Enfin, la référence à l'article 8/7 de la loi du 8 novembre 1993 spécifiera qu'il s'agit de l'article 8/7, 2° et 3°, de la loi du 8 novembre 1993.

Article 10

7. L'article 10 dispose que si le nombre de candidatures régulièrement présentées est inférieur au nombre de membres effectifs ou au nombre minimum de membres suppléants à élire dans l'une ou plusieurs des sections, le Bureau complète la ou les liste(s) des candidats, pour chaque section et pour chaque groupe linguistique. À la question de savoir si les membres sont informés de leur inscription sur la liste, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Il est vrai que le texte ne fournit pas cette précision, mais cela va de soi et relève des tâches du Bureau sur base du principe de bonne administration et pourra être repris dans les modalités de présentation des candidatures ».

Au regard de la sécurité juridique, il est indiqué de compléter le projet par une disposition prévoyant comment et à quel moment les membres seront informés de leur inscription sur la liste.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-BHKYKABAF-HHAGGVT‡