KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 30e mei 1964 door de Minister van Middenstand verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 24 december 1958, waarbij beroepsuitoefeningsvoorwaarden kunnen worden ingevoerd in de ambachts-, de kleine- en middelgrote handels- en de kleine nijverheidsondernemingen", heeft de 4e juni 1964 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 30 mai 1964, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 24 décembre 1958 permettant d'instituer des conditions d'exercice de la profession dans les entreprises de l'artisanat, du petit et du moyen commerce et de la petite industrie", a donné le 4 juin 1964 l'avis suivant :

Op 25 februari 1964 heeft de Raad van de Europese Economische Gemeenschap een richtlijn vastgesteld betreffende de overgangsmaatregelen op het gebied van de werkzaamheden in de groothandel en van de werkzaamheden van tussenpersonen in handel, industrie en ambacht (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen,4 april 1964, nr 56, blz. 857 tot 859).

In artikel 2 van deze richtlijn wordt bepaald :

"Is in een Lid-Staat de toegang tot een in artikel 1, lid 2, genoemde werkzaamheid of de uitoefening daarvan afhankelijk gesteld van het bezit van algemene, handels- of vakkennis, dan beschouwt deze Lid-Staat als voldoende bewijs van die kennis de daadwerkelijke uitoefening van de betrokken werkzaamheid in een andere Lid-Staat als zelfstandige of bedrijfsleider gedurende een tijdvak van drie jaren, mits die werkzaamheid niet meer dan twee jaar vóór de datum van indiening van de in artikel 4, lid 2, bedoelde aanvraag werd beëindigd".

Om aan deze richtlijn te voldoen,is het noodzakelijk de vestigingswet van 24 december 1958 te wijzigen.

Krachtens artikel 4, § 2, van deze wet, moeten de beroepsuitoefeningsvoorwaarden inderdaad betrekking hebben op de algemene kennis, de beroepskennis en de handelskennis.

Het tweede lid van § 2 bepaalt :

"Zij kunnen tevens betrekking hebben op :

1° ...;
2° de praktische leertijd, hetzij bij een gevestigd patroon hetzij in een beroeps- of technische school".

.../...

De wet stelt dus enerzijds verplichte voorwaarden, namelijk de drie soorten kennissen, en anderzijds een facultatieve voorwaarde : de praktische leertijd.

Krachtens die wet, welke van toepassing is op Belgen en op vreemdelingen die het gereglementeerde beroep wensen uit te oefenen, zou dus niet kunnen worden aangenomen, zoals de richtlijn van 25 februari 1964 voorschrijft, dat de daadwerkelijke uitoefening van het beroep in het buitenland gedurende drie jaar, als zelfstandige of als bedrijfsleider, voor de onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap zou gelden als de gehele kennis welke de wet van 24 december 1958 vereist.

Welke wijzigingen in de wet nu stelt de Regering voor opdat België zijn internationale verbintenissen kan nakomen ? Het antwoord op die vraag wordt allereerst gegeven in het nieuwe artikel 4, § 4, dat als volgt is gesteld :

"De Koning erkent als voldoende rechtvaardiging van de beroepsuitoefeningsvoorwaarden, elk bewijs dat door de naleving der internationale verbintenissen wordt opgelegd en neemt elke maatregel die noodzakelijk is voor hun toepassing".

De Regering wil echter verder gaan en verklaart zich nader in de memorie van toelichting.

Het belang van het beginsel dat "elk betrokken land als een afdoend bewijs van beroepsbekwaamheid dient te aanvaarden het feit in een andere Lid-Staat het beroep in kwestie gedurende een redelijke tijd, en ten einde voor de belanghebbende als een bewijs te kunnen gelden

.../...

dat hij dezelfde beroepskennis bezit als de eigen landgenoten, ook in een niet al te ver afliggend verleden, te hebben uitgeoefend", heeft de Regering ertoe aangezet het voordeel van dat beginsel "niet alleen aan de vreemdelingen voor te behouden, maar aan het Parlement voor te stellen de toepasselijkheid ervan zodanig te verruimen, dat ook onze eigen landgenoten er kunnen van genieten".

Volgens de Regering "laat de voorgestelde formule inderdaad toe de al te strenge voorschriften van de bestaande vestigingswet derwijze te verzachten, dat hun toepassing in de beroepssectoren, die aan talrijke wijzigingen onderhevig zijn, geen oorzaak zou zijn van veelvuldige moeilijkheden".

Hieraan wordt, steeds volgens de memorie van toelichting, als volgt tegemoet gekomen in § 3 van het nieuwe artikel 4 :

"Onafhankelijk van de in het verzoekschrift van het beroepsverbond voorziene bewijsmiddelen, kan de Koning, voor de beroepen in de kleine- en middelgrote handelsondernemingen, de werkelijke uitoefening van een of meerdere van deze beroepen als een voldoende bewijs voor het geheel of voor een gedeelte van deze kennissen erkennen.

Wanneer deze beschikking wordt toegepast, bepaalt de Koning de periode tijdens dewelke deze activiteiten dienen te worden uitgeoefend, de voorwaarden van plaats en duur, alsmede de modaliteiten betreffende de vereiste getuigschriften".

.../...

Deze tekst is allerminst duidelijk.

De woorden "onafhankelijk van de in het verzoekschrift van het beroepsverbond voorziene bewijsmiddelen" zijn dubbelzinnig en dienen te vervallen. Zij laten veronderstellen dat de Koning, behalve die bewijsmiddelen, er nog anderezou kunnen voorschrijven die met de eerste niet in tegenspraak zouden zijn. Dat is echter niet de bedoeling van de Regering, die in § 3 het middel wil vinden om "de al te strenge voorschriften van de bestaande vestigingswet te verzachten".

In feite machtigt het ontwerp de Koning ertoe, af te wijken van de in het verzoekschrift voorgeschreven bewijsmiddelen, vermits hij als voldoende bewijs van alle vereiste kennis in aanmerking zal kunnen nemen het feit alleen dat een beroep gedurende een bepaalde tijd, in België of in het buitenland, daadwerkelijk is uitgeoefend daar waar het verzoekschrift zelf andere en strengere bewijzen zou hebben geëist.

Zo komt de werkelijke strekking van het ontwerp duidelijker aan het licht. Waar de wet van 24 december 1958 de Koning niet toestond de wezenlijke inhoud van het verzoekschrift van een beroepsvereniging tot regeling van een beroep te wijzigen, verleent § 3 hem het recht, inzake het bewijs van de vereiste kennis, zulke wijzigingen, zelfs grondige, aan te brengen.

Ook de woorden "de werkelijke uitoefening van een of meerdere van deze beroepen" zijn dubbelzinnig.

.../...

Zou met de werkelijke uitoefening van een gereglementeerd beroep als dat van kapper bijvoorbeeld, kunnen worden volstaan als bewijs van al de kennis die vereist is om zich in datzelfde beroep te vestigen ? Zo ja, dan staat men voor een vicieuze cirkel, want in beginsel mag men een reglementeerd beroep niet daadwerkelijk uitoefenen zonder aan de gestelde eisen te voldoen. Het niet voldoen aan die eisen kan niet worden goedgemaakt door daadwerkelijke uitoefening van het beroep, die verboden is.

De tekst van § 3 zegt evenmin of het gaat om de daadwerkelijke uitoefening van een beroep als zelfstandige of als bedrijfsleider, zoals in de meer genoemde richtlijn van 25 februari 1964 is bepaald.

Paragraaf 3 zou in het licht van dit alles moeten worden herzien.

Ook bij vergelijking van de §§ 3 en 4 rijst nog een bedenking.

Krachtens § 4, hiervoren aangehaald, moet de Koning als voldoende rechtvaardiging van de beroepsuitoefeningsvoorwaarden erkennen, elk bewijs dat door de naleving van de internationale verbintenissen wordt opgelegd . Dit betekent dan, dat de Koning, overeenkomstig de richtlijn van 25 februari 1964, als voldoende bewijs van de vereiste kennis om een gereglementeerd beroep in België uit te oefenen, zal moeten erkennen de daadwerkelijke uitoefening van dat beroep in een andere Lid-Staat gedurende een bepaald tijdvak.

Het middel om België's internationale verbintenissen na te komen, vindt men echter reeds in § 3, want die bepaling staat de Koning toe de daadwerkelijke uitoefening

van een beroep als voldoende bewijs van de vereiste kennis te erkennen, en dus ook de daadwerkelijke uitoefening van dat beroep in het buitenland, hetzij als zelfstandige hetzij als bedrijfsleider.

Derhalve zou § 4 zonder bezwaar kunnen wegvallen, aangezien de inhoud ervan kan worden opgenomen in § 3, bij de redactie waarvan zowel met deze als met de hiervoren bij die paragraaf gemaakte opmerkingen rekening zal moeten worden gehouden.

\+

\+ +

Vermits het begrip "gevestigd patroon" wegvalt in artikel 4, § 2, 2°, zou men het logischerwijze ook dienen te weren in artikel 18, § 2, van de wet, dat het overgangsstelsel regelt voor de arbeiders, bedienden, enz. die zich later als patroon willen vestigen.

Le 25 février 1964, le Conseil de la Communauté économique européenne a arrêté une directive relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités du commerce de gros et des activités d'intermédiaires du commerce, de l'industrie et de l'artisanat (Journal officiel des Communautés européennes, 4 avril 1964, n° 56, pages 857 à 859).

L'article 2 de cette directive est ainsi rédigé :

"Lorsque, dans un Etat membre, l'accès à l'une des activités mentionnées à l'article premier, paragraphe 2, ou l'exercice de cette activité est subordonnée à la possession de connaissances générales, commerciales ou professionnelles, cet Etat membre reconnaît comme preuve suffisante de ces connaissances l'exercice effectif dans un autre Etat membre pendant une période de trois ans de l'activité en cause à titre indépendant ou en qualité de dirigeant d'entreprise, à condition que cette activité n'ait pas pris fin depuis plus de deux ans à la date du dépôt de la demande prévue à l'article 4, paragraphe 2".

Pour satisfaire à cette directive, il sera nécessaire de modifier la loi d'accès à la profession du 24 décembre 1958. En vertu de l'article 4, § 2, de cette loi, les conditions d'exercice de la profession doivent, en effet, porter sur les connaissances générales, professionnelles et commerciales.

L'alinéa 2 du § 2 dispose :

"Elles peuvent en outre porter sur :

1° ...

2° l'apprentissage pratique effectué soit chez un patron établi, soit dans une école professionnelle ou technique".

/

La loi impose donc d'une part des conditions obligatoires, notamment trois espèces de connaissances et, d'autre part, une condition facultative : l'apprentissage pratique.

Cette loi, qui est applicable aux Belges comme aux étrangers désireux d'exercer la profession réglementée, ne permettrait donc pas d'admettre, comme l'impose la directive du 25 février 1964, que l'exercice effectif de la profession à l'étranger durant trois ans, en qualité d'indépendant ou de chef d'entreprise, puisse tenir lieu pour le ressortissant d'un Etat de la Communauté européenne, de l'ensemble des connaissances exigées par la loi du 24 décembre 1958.

S'il faut modifier la loi pour que la Belgique se conforme à ses obligations internationales, quelles modifications le Gouvernement propose-t-il ? La réponse à cette question se trouve d'abord dans le § 4 du nouvel article 4, rédigé en ces termes :

"Le Roi reconnaît comme justification suffisante des conditions d'exercice de la profession tout mode de preuve imposé par l'exécution des engagements internationaux et prend toute mesure nécessaire à leur application".

Mais le Gouvernement entend aller plus loin et il s'en explique dans l'exposé des motifs .

.../...

Etant donné l'intérêt qu'offre le principe "que chaque pays intéressé admette comme preuve suffisante des connaissances requises l'exercice effectif dans un autre Etat membre de la profession visée pendant une période raisonnable et assez rapprochée dans le temps pour garantir que le bénéficiaire possède des connaissances professionnelles équivalentes à celles qui sont exigées des nationaux", le Gouvernement estime ne pas devoir réserver le bénéfice de ce principe "aux seuls ressortissants étrangers mais à en proposer au Parlement une application suffisamment large pour qu'elle puisse bénéficier à nos propres ressortissants".

Selon le Gouvernement, "la formule préconisée permet, en effet, d'atténuer ce que les règles adoptées jusqu'à présent en matière d'accès à la profession peuvent avoir de trop rigide pour que leur application aux secteurs professionnels soumis à de fréquentes mutations n'entraîne pas de multiples inconvénients".

C'est à ces préoccupations que répond, selon l'exposé des motifs, le § 3 du nouvel article 4 ainsi conçu :

"Indépendamment des modes de preuves prévus dans la requête de la Fédération professionnelle, le Roi peut, en ce qui concerne les professions relevant du petit et moyen commerce, reconnaître comme justification suffisante de tout ou partie des connaissances requises l'exercice effectif d'une ou plusieurs de ces professions.

Lorsqu'il est fait application de cette disposition le Roi fixe la période au cours de laquelle ces activités doivent être exercées, les conditions de lieu et de durée ainsi que les modalités d'attestation requises".

Ce texte est rien moins que clair.

.../...

Les termes "indépendamment des modes de preuve prévus dans la requête" sont équivoques et devraient être omis. Ils laissent supposer qu'en plus de ces modes de preuve, le Roi pourrait en prévoir d'autres qui ne les contrediraient pas. Or, telle n'est pas l'intention du Gouvernement, qui entend trouver dans le § 3 le moyen "d'atténuer ce que les règles adoptées jusqu'à présent en matière d'accès à la profession peuvent avoir de trop rigide".

C'est en réalité le droit de déroger aux modes de preuve prévus dans la requête que le projet confère au Roi, puisqu'aussi bien celui-ci pourra reconnaître comme justification suffisante de toutes les connaissances requises le simple exercice effectif d'une profession pendant un certain délai en Belgique ou à l'étranger, alors même que la requête aurait exigé des modes de preuve différents et plus sévères.

On aperçoit mieux ainsi la véritable portée du projet. Là où la loi du 24 décembre 1958 ne permettait pas au Roi de modifier la substance de la requête en réglementation d'une profession émanant d'une fédération professionnelle, le § 3 lui donne le droit en matière de preuve des connaissances requises, d'apporter de telles modifications, même si elles sont profondes.

Les termes "l'exercice effectif d'une ou plusieurs de ces professions" sont également ambigus.

L'exercice effectif d'une profession réglementée, celle de coiffeur par exemple, suffirait-elle à justifier l'ensemble des connaissances requises pour accéder à cette même profession ? Dans l'affirmative, on se trouverait devant un cercle vicieux, car en principe on ne peut exercer effectivement une profession réglementée sans

remplir les conditions requises. On ne pourrait donc suppléer à l'absence de ces conditions par un exercice effectif qui est interdit.

Le texte du § 3 ne précise pas non plus s'il s'agit de l'exercice effectif d'une profession, en qualité d'indépendant ou de chef d'entreprise, comme il est dit dans la directive précitée du 25 février 1964.

Le § 3 devrait être revu à la lumière des considérations qui précèdent.

Le rapprochement des §§ 3 et 4 soulève également une observation.

Le § 4 cité plus haut impose au Roi de reconnaître comme justification suffisante des conditions d'exercice de la profession tout mode de preuve imposé par l'exécution des engagements internationaux. En l'espèce, cela signifie que le Roi, conformément à la directive du 25 février 1964, devra admettre, comme preuve suffisante des connaissances requises pour l'exercice en Belgique d'une profession réglementée, l'exercice effectif dans un autre Etat membre de la profession considérée pendant un certain délai.

Or, le § 3 fournit déjà l'instrument nécessaire pour exécuter les obligations internationales de la Belgique, puisqu'il permet au Roi de reconnaître comme justification suffisante des connaissances requises l'exercice effectif d'une profession, ce qui inclut l'exercice effectif de cette profession à l'étranger, en qualité d'indépendant ou de chef d'entreprise.

Dans ces conditions, le § 4 pourrait être omis sans inconvénient, son contenu étant susceptible d'être intégré dans le § 3, dont la rédaction devra donc tenir compte et de la présente observation et des observations formulées plus haut à propos de ce paragraphe.

\+

\+ +

La notion de "patron établi" étant supprimée à l'article 4, § 2, 2°, elle devrait logiquement être omise à l'article 18, § 2, de la loi ,qui règle le régime transitoire pour les ouvriers, employés, etc ... qui désirent s'établir ultérieurement comme patron.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	J. SUETENS,	eerste voorzitter, premier président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, griffier. greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. BUCH.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH.
Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.