

Rolnummer 1399
Arrest nr. 104/99 van 6 oktober 1999

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 48 van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, in zoverre het artikel 6, § 4, van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen aanvult, ingesteld door R. Vande Velde en C. Auquier.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 augustus 1998 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 21 augustus 1998, hebben R. Vande Velde, wonende te 5100 Jambes, rue Charles Lamquet 37, en C. Auquier, wonende te 7080 Eugies, rue Joseph Staline 3, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 48 van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 februari 1998), in zoverre het artikel 6, § 4, van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen aanvult.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 21 augustus 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 20 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 oktober 1998.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 4 december 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 18 december 1998 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 13 januari 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 januari 1999 en 29 juni 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 20 augustus 1999 en 20 februari 2000.

Bij beschikking van 9 juni 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 juni 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 11 juni 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 30 juni 1999 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Casteele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Cereixe en H. Boel verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De Ministerraad gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof wat betreft het belang om in rechte te treden van de verzoekende partijen, die beiden houders zijn van een diploma van meetkundige-schatte van onroerende goederen en zowel ingeschreven zijn op tabel van het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars als van het Beroepsinstituut van gezworen landmeters-experten.

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

A.2. De verzoekende partijen wijden lange uiteenzettingen aan een betoog dat hoofdzakelijk gericht is op de uiteenzettingen van de reglementering die van toepassing is op de erkenning van het beroep van beëdigd landmeter-expert alsmede op de jurisdictionele beroepen die erop betrekking hebben.

A.3. De Ministerraad is van oordeel dat die uiteenzettingen overbodig zijn. Bij het Hof is immers een beroep aanhangig gemaakt dat gericht is tegen een wet, en het Hof dient uitsluitend vast te stellen of die wet de in het middel beoogde grondwetsbepalingen schendt. Bij het Hof zijn geen grieven aanhangig gemaakt die, in elk geval, enkel betrekking zouden hebben op de akten die zijn genomen ter uitvoering van de bestreden wet en waarvan de regelmatigheid moet worden beoordeeld op basis van de eigenlijke inhoud ervan.

Het is dus voldoende vast te stellen dat de aangelegenheid van de erkenning van de dienstverlenende intellectuele beroepen oorspronkelijk het voorwerp heeft uitgemaakt van de kaderwet van 1 maart 1976 en dat die achtereenvolgens is gewijzigd bij de wetten van 15 juli 1985 en 30 december 1992. De aangevochten wet vormt, op haar beurt, een etappe in de aanpassing van die wet aan de aangelegenheid die zij regelt.

De specifieke uiteenzettingen van de reglementering in verband met het beroep van beëdigd landmeter-expert vergen dus geen enkele bijzondere opmerking, zij het de herinnering aan de wet van 6 augustus 1993 betreffende de opheffing van het koninklijk besluit van 31 juli 1825 houdende bepalingen nopens de uitoefening van het beroep van landmeter, alsmede het arrest uitgesproken door het Hof op 1 december 1994.

Voor het overige moet de draagwijdte van de thans aangevochten bepalingen worden beoordeeld op basis van de toepassing van de wet op alle gevallen die ze kan beogen, en dus op alle dienstverlenende intellectuele beroepen die het voorwerp kunnen uitmaken van een reglementeringsbesluit. Bijgevolg dient men zich niet te beperken tot het onderzoek van de gevolgen van de wet voor dat enkele beroep. Binnen die perken blijft dat onderzoek echter wettig, als een referentiepunt onder andere.

A.4. De verzoekende partijen betwisten de kritiek van de Ministerraad in verband met het overbodige karakter van hun uiteenzettingen. Op algemene wijze zijn zij van mening dat hun uiteenzettingen bijdragen tot een betere kijk op de hervormingen alsmede op de weerslag ervan op de gereguleerde of de te reglementeren beroepen. Hoewel men zich daadwerkelijk niet dient te beperken tot het enkele onderzoek van de gevolgen van de wet voor de beroepen van beëdigd landmeter-expert en/of meetkundige-schatter van onroerende goederen, blijft echter het feit dat dit « dossier van het Beroepsinstituut van gezworen landmeters-experten » van fundamenteel belang is om de ontvankelijkheid van het verzoekschrift en de gegrondheid van de middelen vast te stellen.

Enig middel

A.5.1. Het enig middel strekt tot de vernietiging van artikel 6, § 4, derde lid, van de kaderwet van 1 maart 1976, zoals ingevoegd bij artikel 48 van de bestreden wet van 10 februari 1998.

A.5.2. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen of in samenhang gelezen met de artikelen 16, 23 en 27 van de Grondwet, in zoverre artikel 6, § 4, derde lid, nieuw, van de aangevochten wet bepaalt dat de leden van een beroepsinstituut opgericht ter uitvoering van de kaderwet gehouden zijn tot de betaling van de bijdragen die door de instituten zijn vastgesteld, met toepassing van artikel 6, § 4, 2^o, eerste lid, een bepaling die is ingevoegd bij de wet van 15 juli 1985, en die bij de nieuwe paragraaf 4, tweede lid, een niet aangevochten bepaling die is ingevoegd bij de wet van 10 februari 1998, worden onderworpen aan de goedkeuring van de minister, en dat die leden gestraft worden met schorsing in geval van weigering van betaling van een bijdrage. De leden van een gereguleerd beroepsinstituut zouden echter tevens lid van andere instituten kunnen zijn en aldus gehouden zijn tot de betaling van de op basis van die verscheidene lidmaatschappen gevorderde bijdragen. Daaruit volgt dat de sanctie van weigering van betaling bedoeld in de nieuwe wet, namelijk de schorsing als tuchtstraf, buitensporig is, zodat de artikelen 16, 23 en 27 van de Grondwet worden miskend; daaruit vloeit bovendien een discriminatie voort in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partijen zijn meer in het bijzonder van oordeel dat de niet-betaling van de bijdrage aan één van de diverse instituten, die ze kunnen invorderen, de schorsing van het betrokken lid van het instituut als tuchtstraf teweegbrengt. Daaruit vloeit de onmogelijkheid voort om de beroepsactiviteit uit te oefenen, aangezien de betrokkene bovendien verzocht wordt zijn « schrapping » van het tableau of van de lijst van stagiairs te vorderen (terwijl hij over rechten beschikt die hij bij de oprichting en de installatie van het instituut heeft verkregen). Bovendien voorziet de nieuwe wet in een procedure van terugwinning van de bijdrage op het eigen vermogen van de betrokkene ten belope van het nog verschuldigde saldo.

A.6.1. De Ministerraad doet in de eerste plaats opmerken dat het middel niet het beginsel van een bijdrage, als voorwaarde tot deelneming aan een beroepsinstituut, bekritiseert en niet kan bekritisieren. Die vereiste vloeit immers voort uit de aan de kaderwet voorafgaande bepalingen, en meer in het bijzonder uit de wijziging ervan bij de wet van 15 juli 1985. Die is nooit afgekeurd.

Het middel bekritiseert evenmin de bij de aangevochten wet aangebrachte aanvulling, in zoverre bepaald wordt dat het bedrag van de bijdrage onderworpen is aan de goedkeuring van de minister tot wiens bevoegdheid de middenstand behoort.

A.6.2. Het middel beperkt zich ertoe de sanctie te bekritisieren die aan de ontstentenis van betaling van de bijdrage kan worden verbonden, een sanctie die de verzoekers buitensporig achten en strijdig met de artikelen 16, 23 en 27 van de Grondwet.

Het beginsel van een reglementering, door de Koning, van de intellectuele dienstverlenende beroepen is vervat in de wet van 1 maart 1976. Tot op vandaag is het nog niet afgekeurd. Het beginsel van een dergelijke reglementering maakt het de wetgever voorzeker mogelijk, voor de leden van een gereguleerd beroep, te voorzien in de verplichting een bijdrage te betalen en de niet-betaling van die bijdrage met de aangepaste sancties gepaard te laten gaan.

Een dergelijke bepaling schendt geenszins artikel 23 van de Grondwet. Dat artikel legt de wetgever geenszins de verplichting op om zelf al de voorwaarden voor de uitoefening van een beroepsactiviteit te regelen. De wet van 1 maart 1976, waarvan de grondwettigheid niet, als dusdanig, opnieuw in het geding wordt gebracht, met name sinds de aanneming van het nieuwe artikel 23 van de Grondwet, is daarvan het beste voorbeeld. De wet moet dus niet zelf het bedrag van de door de leden van een gereguleerd beroep verschuldigde bijdragen regelen. Het volstaat voorzeker dat zij het beginsel van een dergelijke bijdrage vaststelt. Zij kan bovendien voorzien in de sanctie die aan de weigering van betaling van die bijdrage wordt verbonden.

A.6.3. Artikel 16 van de Grondwet wordt evenmin door de bestreden bepaling geschonden. Er vloeit immers geen enkele afbreuk aan het eigendomsrecht voort uit de regel volgens welke een bijdrage moet worden betaald om lid te zijn van een gereguleerd beroep, en volgens welke, in geval van ontstentenis van betaling, tuchtstraffen kunnen worden toegepast.

A.6.4. Op dezelfde wijze wordt artikel 27 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Belgen het recht van vereniging hebben, geenszins geschonden door de omstandigheid dat een wetsbepaling de deelname aan een gereguleerd beroep afhankelijk maakt van de verplichting om een bijdrage te betalen die gepaard gaat met een sanctie in geval van niet-betaling. De deelname aan een gereguleerd beroep lijkt immers in niets op de deelname aan een vereniging, die het resultaat is van een privé-initiatief. De Ministerraad verwijst in dat verband naar de opmerkingen die zijn uiteengezet door de procureur-generaal Ganshof van der Meersch, voorafgaand aan het arrest dat is uitgesproken door het Hof van Cassatie op 4 mei 1974 (*J.T.*, 1974, p. 564, in het bijzonder pp. 568, kolom 3, en 569, kolom 4), waar in herinnering wordt gebracht dat een beroepsorde een instelling van publiekrecht is en niet een vereniging van privaatrecht. Om dezelfde redenen moet aan de oprichting van een beroepsinstituut, dat is georganiseerd in overeenstemming met de kaderwet van 1 maart 1976, dezelfde kwalificatie worden gegeven. De verplichting om deel uit te maken van het instituut om het beschouwde beroep te beoefenen, de bijkomende verplichting om de bijdragen daarvoor te betalen, en de sanctie waarmee de ontstentenis van betaling van de bijdrage gepaard gaat, zijn volledig vreemd aan de in artikel 27 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging.

De Ministerraad merkt bovendien op dat, in de stelling van de verzoekers, het beweerde buitensporige karakter van de bekritiseerde maatregel niet voortvloeit uit de wet maar uit de omstandigheid dat dezelfde persoon vrij zou beslissen zijn inschrijving in twee of meer beroepsinstellingen aan te vragen. Voor het overige is het geval, in de these van de verzoekers, enkel actueel wat betreft het bestaan van het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars en het Beroepsinstituut van gezworen landmeters-experten. Er dient echter in herinnering te worden gebracht dat het niet uit de wet zelf is dat de buitensporig geachte en door de verzoekers bekritiseerde maatregel zou voortvloeien, maar, in hun these, wel degelijk uit de ontstentenis die toe te schrijven zou zijn aan de beschouwde instellingen, in zoverre zij van mening zouden zijn geen rekening te moeten houden met de veelvuldigheid van de instellingen om, in voorkomend geval, het bedrag van de door elk van de instellingen gevorderde bijdragen aan te passen en bijgevolg het aantal situaties van niet-betaling te verminderen en dus het aantal toe te passen sancties.

A.6.5. Ten slotte, en de Ministerraad hecht eraan dat als essentieel te onderstrepen, geven de verzoekende partijen niet aan hoe de door hen aangeklaagde situatie een bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verboden discriminatie zou bevatten. De verzoekende partijen geven met name niet aan ten aanzien van welke andere categorie van burgers een dergelijke discriminatie zou bestaan.

A.7.1. De verzoekende partijen zijn in de eerste plaats van mening dat tevergeefs een argument zou worden afgeleid uit het feit dat de kaderwet van 1976 nooit afgekeurd zou zijn geweest in het kader van het grondwettelijk contentieux. De ontstentenis van enige afkeuring betekent daarom nog geen bewijs voor grondwettigheid.

A.7.2. Ten aanzien van de grief, zijn de verzoekende partijen van mening dat, in zoverre die grief is afgeleid uit de schending van het legaliteitsbeginsel, tevergeefs een argument wordt afgeleid uit de overdracht aan het instituut als dusdanig, in zoverre de grief wordt geanalyseerd in de zin van een buitensporige overdracht van de aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid aan andere organen. Het is evenzeer nutteloos een argument af te leiden uit de toetsing door de gewone en administratieve rechtscolleges, aangezien de grief met name betrekking heeft op een buitensporige overdracht van een door de Grondwetgever aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid aan andere organen en op de ontzegging van essentiële rechten. Het is de enkele wetgever van 6 augustus 1993 die het beroep van meetkundige-schatte van onroerende goederen heeft ingesteld en de oprichting van een instituut heeft vereist. In de veronderstelling dat men nadien dat beroep kan opsplitsen, staat het aan de enkele wetgever zulks te doen en de betaling van verscheidene bijdragen mogelijk te maken.

A.7.3. Ten aanzien van de grief, in zoverre die is afgeleid uit de schending van het gelijkheidsbeginsel, zijn de verzoekende partijen van mening dat wanneer de ontzegging van een grondwettelijke of wettelijke waarborg wordt aangevoerd, niet de categorie van personen moet worden aangewezen die concreet die vrijheid zouden genieten, maar uitsluitend de in gevaar gebrachte vrijheid.

A contrario zou de wetgever ermee volstaan iedereen een essentiële waarborg te ontzeggen om aan de sanctie van vernietiging te ontsnappen. Bovendien, en zulks tot de inwerkingtreding van de betwiste bepalingen, bestond - bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen - er nog geen sanctie voor niet-betaling van de bijdragen, met name in geval van een nagenoeg kunstmatige opsplitsing van het beroep in verscheidene instituten. Daaruit volgt dat er onder dezelfde personen een verschil van behandeling is, naargelang zij aan de vroegere wettelijke regeling of aan de nieuwe regeling zijn onderworpen. Aangezien het verschil in behandeling betrekking heeft op de ontzegging van essentiële rechten en enkel de wet de voorwaarden voor de uitoefening van een beroep vaststelt, is er noodzakelijkerwijze een discriminatie.

A.7.4. Ten slotte zijn de verzoekende partijen van mening dat de verplichting om ingeschreven te zijn op het tableau van het Instituut of op de lijst van stagiairs reeds een beperking vormt op de vrijheden van handel en arbeid en op de vrijheid van vereniging; *a fortiori* geldt dat voor de verplichting om een bijdrage te betalen. De verplichte betaling van veelvuldige bijdragen vormt evenzeer een inbreuk op het vermogen van elk bijdragend lid.

De omstandigheid dat de verzoekers die beide verplichtingen niet op zich betwisten heeft uiteraard niet tot gevolg dat zij uitsluiten dat met die beide belangrijke beperkingen rekening wordt gehouden in het kader van de evenredigheidstoetsing.

- B -

Ten aanzien van het onderwerp van het beroep

B.1.1. Het beroep is gericht tegen artikel 48 van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, dat artikel 6, § 4, van de kaderwet van 1 maart

1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen aanvult.

B.1.2. Artikel 48 van de voormelde wet, dat artikel 6 van de kaderwet van 1 maart 1976 wijzigt, bepaalt :

« In artikel 6 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

[...]

' De bijdragen worden onderworpen aan de goedkeuring van de Minister tot wiens bevoegdheid de Middenstand behoort.

Bij weigering van betaling van de bijdrage door een lid binnen de door de Raad vastgestelde termijn, kan de Uitvoerende Kamer, na het lid aangemaand te hebben om binnen een door de Kamer bepaalde termijn de bijdrage alsnog te betalen, het betrokken lid tijdens de duur van de procedure tot invordering van de bijdrage schorsen, bij wijze van tuchtstraf overeenkomstig artikel 9, eerste lid, c). De bijdrage is niet verschuldigd indien de belanghebbende voor het verstrijken van de vastgestelde termijnen om zijn schrapping van de lijst van de stagiairs of het tableau van de beroepsbeoefenaars heeft verzocht.

De Koning bepaalt op welke wijze toezicht wordt gehouden op de jaarrekeningen, begrotingen en boekhouding van de beroepsinstituten [...]. ' »

B.1.3. Het is artikel 1 van de wet van 6 augustus 1993 dat het mogelijk heeft gemaakt dat het beroep van meetkundige-schatter van onroerende goederen wordt gereguleerd, overeenkomstig de voormelde kaderwet van 1 maart 1976, die tot doel heeft de beroepstitels te beschermen alsmede de uitoefening van het geheel van de dienstverlenende intellectuele beroepen.

B.1.4. Hoewel de verzoekende partijen beiden meetkundige-schatters van onroerende goederen zijn, vechten zij een algemene bepaling van de programmawet van 10 februari 1998 waarbij de kaderwet van 1 maart 1976 wordt gewijzigd aan die van toepassing is op alle personen welke een dienstverlenend intellectueel beroep uitoefenen.

Ten gronde

B.2. Het enig middel is afgeleid uit de schending, door het nieuwe artikel 6, § 4, derde lid, van de kaderwet van 1 maart 1976, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet afzonderlijk genomen of in samenhang gelezen met de artikelen 23, 16 en 27 van de Grondwet.

B.3. De verzoekende partijen zijn in de eerste plaats van oordeel dat het in artikel 23 vervatte legaliteitsbeginsel door het aangevochten artikel is geschonden omdat die bepaling aan een minister, terwijl enkel de wetgever bevoegd zou zijn om zulks te doen, de bevoegdheid toekent om het bedrag goed te keuren van de door de beroepsinstituten vastgestelde bijdragen.

B.4.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

[...] »

B.4.2. Het voormelde artikel 23 heeft tot doel de uitoefeningsvoorwaarden te waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten. In zoverre de kaderwet van 1 maart 1976 de bescherming van de titel en de uitoefening van de intellectuele dienstverlenende vrije beroepen reglementeert, beantwoordt zij aan de in artikel 23 van de Grondwet vervatte legaliteitsvereiste.

B.5.1. De verzoekende partijen zijn vervolgens van oordeel dat artikel 16 van de Grondwet geschonden is door het aangevochten artikel van de kaderwet van 1 maart 1976 omdat het afbreuk zou doen aan het eigendomsrecht doordat het een lid van een gereguleerd beroep de verplichting oplegt een bijdrage te betalen, waarbij in geval van niet-betaling tuchtstraffen kunnen worden toegepast.

B.5.2. De verplichting tot betaling van een bijdrage is vreemd aan de eigendomsberoving bedoeld in artikel 16 van de Grondwet.

B.6.1. De verzoekende partijen zijn, ten slotte, van oordeel dat het nieuwe artikel 6, § 4, derde lid, van de kaderwet van 1 maart 1976 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 27 van de Grondwet, zou schenden.

B.6.2. De beroepsinstellingen zijn publiekrechtelijke instellingen, waarvan in de oprichting is voorzien in de kaderwet van 1 maart 1976. De verplichting om deel uit te maken van een beroepsinstituut teneinde een beroep uit te oefenen dat het voorwerp uitmaakt van een reglementering die is aangenomen met toepassing van de voormelde wet, de verplichting om een bijdrage te betalen en, in voorkomend geval, het feit dat men een sanctie oploopt in geval van niet-betaling, zijn vreemd aan het beginsel van vrijheid van vereniging dat is gewaarborgd door artikel 27 van de Grondwet, dat tot doel heeft de oprichting van private verenigingen en de deelname aan hun activiteiten te garanderen.

B.7. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 6 oktober 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior