

Rolnummers 629-630-633
Arrest nr. 81/94 van 1 december 1994

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van 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, ingesteld door R. Van de Velde en anderen.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen

A. Bij een verzoekschrift van 20 december 1993, aan het Hof gezonden bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en ter griffie ontvangen op 21 december 1993, vordert Roland Van de Velde, meetkundige-schatter van onroerende goederen, landmeter, onderchef van de technische afdeling van de gebouwen en kunstwerken van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (afgekort : N.M.B.S.), wonende te 5100 Jambes, rue Charles Lamquet 37, de vernietiging van 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, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 september 1993.

Die zaak is ingeschreven onder nr. 629 van de rol.

B. Bij een verzoekschrift van 21 december 1993, aan het Hof gezonden bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en ter griffie ontvangen op 22 december 1993, vordert de vereniging zonder winstoogmerk Nationale Vereniging van Meetkundige Schatters (afgekort : N.V.M.S.), met zetel te 1852 Grimbergen, Grote Heirbaan 19, de vernietiging van dezelfde norm.

Die zaak is ingeschreven onder nr. 630 van de rol.

C. Bij een verzoekschrift van 30 december 1993, aan het Hof gezonden bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en ter griffie ontvangen op 31 december 1993, vordert Alexandre Rossignol, meetkundige-schatter van onroerende goederen, landmeter, landmeter-expert van het kadaster, wonende te 6880 Bertrix, rue de Saupont 75, de vernietiging van dezelfde norm.

Die zaak is ingeschreven onder nr. 633 van de rol.

II. De rechtspleging

Bij beschikkingen van 21 en 22 december 1993 en 3 januari 1994 heeft de voorzitter in functie voor elk van de drie zaken 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.

Bij beschikking van 13 januari 1994 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de beroepen en de beschikking tot samenvoeging is overeenkomstig de organieke wet kennisgegeven bij op 28 januari 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 2 februari 1994 bekendgemaakt.

Memories zijn ingediend door :

- Jean-Yves Pirlot, wonende te 1348 Louvain-la-Neuve, Cours du Valduc 4, bij op 4 maart 1994 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 11 maart 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 24 maart 1994 ter post aangetekende brieven, die op 25 maart 1994 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen bij op 25 april 1994 ter post aangetekende brief;

- J.-Y. Pirlot bij op 25 april 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 31 mei 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot 20 december 1994.

Bij beschikking van 13 juli 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting vastgesteld op 15 september 1994.

Van die beschikking is aan de partijen en hun advocaten kennisgegeven bij op 13 juli 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 15 september 1994 :

- zijn verschenen :

- . Mr. N. Weinstock *loco* Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

- . J.-Y. Pirlot persoonlijk;

- . Mr. M. Mahieu, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

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

- zijn 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. *Onderwerp van de bestreden wet*

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 is aangenomen overeenkomstig artikel 90, tweede lid, van de Grondwet (vroeger artikel 79) (betreffende de uitoefening van de grondwettelijke macht van de Koning tijdens het interregnum). Zij is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 september 1993 (pp. 21.446-21.447).

Zij bevat drie artikelen.

Artikel 1 luidt als volgt :

« Het koninklijk besluit van 31 juli 1825 houdende bepalingen nopens de uitoefening van het beroep van landmeter wordt opgeheven met ingang van de datum van inwerkingtreding van een koninklijk besluit houdende reglementering van het beroep van landmeter-expert onroerende goederen, met toepassing van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen.

Het verzoekschrift van 11 oktober 1990 tot reglementering van het beroep van landmeter-expert onroerende goederen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 november 1990, moet worden geacht te zijn ingediend met toepassing van de voornoemde wet van 1 maart 1976. »

Artikel 2 van zijn kant legt de verplichting op de eed af te leggen, in de vorm en op de manier die het bepaalt. Het is als volgt geformuleerd :

« Niemand mag het beroep van landmeter als zelfstandige uitoefenen, tenzij hij voldoet aan de voorwaarden vastgesteld overeenkomstig de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen en hij daarenboven voor de rechtbank van eerste aanleg van zijn woonplaats de volgende eed heeft afgelegd :

' Ik zweer trouw aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk, en ik zweer de opdrachten die mij als landmeter zullen worden toevertrouwd, in eer en geweten getrouw te vervullen. '

Personen van vreemde nationaliteit leggen voor de rechtbank van eerste aanleg van hun woonplaats in België de volgende eed af :

' Ik zweer de opdrachten die mij als landmeter zullen worden toevertrouwd, in eer en geweten getrouw te vervullen volgens de voorschriften van de Belgische wet. '

Van deze beëdiging moet de landmeter in alle door hem afgeleverde akten in dezer voege melding maken :

' gezworen landmeter beëdigd door de rechtbank van eerste aanleg van ... '. »

Tot slot bepaalt artikel 3 :

« Degenen die tijdens de twee jaren die volgen op het jaar van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot regeling van het beroep van landmeter-expert onroerende goederen, genomen ter uitvoering van de voornoemde kaderwet van 1 maart 1976, het gereguleerd beroep hebben uitgeoefend in ondergeschikt verband of onder statuut, onder de voorwaarden en sedert een datum bepaald door de Koning, kunnen, indien zij het beroep als zelfstandige willen uitoefenen zich als beroepsbeoefenaar laten inschrijven op de lijst van het Beroepsinstituut opgericht ter uitvoering van dezelfde wet, en de in artikel 2 bedoelde eed afleggen. »

IV. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de draagwijdte van de aangevochten wet

A.1.1. Zowel de verzoekende partijen als de Ministerraad werpen vooraf twee juridische moeilijkheden op betreffende de draagwijdte van de aangevochten wet, die moeten worden uiteengezet om de ware strekking van de beroepen te begrijpen.

A.1.2. De eerste moeilijkheid betreft de juridische context van de reglementering van het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de aangevochten wet heeft geleid, evenals uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp blijkt immers dat het beroep van landmeter vroeger specifiek doch onzeker was geregeld.

Enerzijds was het beroep geregeld bij het koninklijk besluit van 31 juli 1825 dat de wet beoogt op te heffen maar dat van kracht blijft zolang het in artikel 1, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1993 bedoelde koninklijk besluit niet zelf in werking is getreden. Die norm had kracht van wet, rekening houdende met de bevoegdheden die de Koning der Nederlanden toen had, ter uitvoering van de op dat ogenblik van toepassing zijnde grondwetsbepalingen, ten deze artikel 73 van de Grondwet van 24 augustus 1815. Dat besluit had enkel betrekking op hen die het beroep van landmeter uitoefenden. Het was niet van toepassing op de landmeters van het kadaster, behoudens wanneer die landmeters opdrachten voor rekening van particulieren uitvoerden.

Anderzijds hadden drie andere koninklijke besluiten de bedoeling het beroep gedeeltelijk te regelen. Het gaat om het koninklijk besluit van 1 december 1921 tot wijziging van de bepalingen betreffende de uitoefening van het beroep van landmeetkundige, alsmede het koninklijk besluit van 18 mei 1936 betreffende de uitoefening van het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen en het koninklijk besluit van dezelfde dag tot wijziging van de bepalingen betreffende de uitoefening van het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen, die niet tot doel hadden de wijze voor te schrijven waarop het koninklijk besluit van 1825 ten uitvoer moest worden gelegd, maar wel dat besluit zonder meer te wijzigen.

In een arrest van 27 april 1964 heeft het Hof van Cassatie, in een geschil betreffende de exceptie van onwettigheid, de onwettigheid van de koninklijke besluiten van 1921 en 1936 vastgesteld.

Het Hof van Cassatie overwoog dat « de voornoemde koninklijke besluiten geen wettelijke grondslag vinden in het beginsel of in de bepalingen van het koninklijk besluit van 31 juli 1825 en derhalve geen uitvoeringsmaatregelen ervan zijn ». Terwijl het besluit van 31 juli 1825 betrekking heeft op het beroep van landmeter, heeft het koninklijk besluit van 1 december 1921 betrekking op het beroep van landmeetkundige en het tweede koninklijk besluit van 18 mei 1936 op het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen. In het eerste koninklijk besluit van 1936 wordt in zekere zin akte genomen van het onderscheid tussen die drie beroepen, aangezien artikel 1 ervan bepaalt : « Niemand mag afpalingen doen, gevallen van gemeenschap regelen, welke dienen kunnen voor het erkennen van grenzen van eigendommen of vatbaar zijn voor mutatiën, de plans

opmaken en onderteekenen, welke moeten dienen voor een grenserkenning, voor een mutatie of voor gelijk welke akte, welke ter overschrijving of ter hypotheekinschrijving kan voorgelegd worden, of voor gelijk welke akte of proces-verbaal, welke in een identificeering van grondeigendom bestaat, zoo hij geen houder is, hetzij van het diploma van meetkundige-schatteur van onroerende goederen, hetzij van landmeetkundige of van landmeter. »

In twee arresten van 14 mei 1969 heeft de afdeling administratie van de Raad van State zich in dezelfde zin uitgesproken als het Hof van Cassatie (arresten Oostelinck en Vinck, nrs. 13.554 en 13.555).

A.1.3. Een tweede moeilijkheid heeft betrekking op de draagwijdte van de wet van 1 maart 1976.

Die wet, die « de bescherming van de beroepstitel en de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen » regelt (*Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1976), is gewijzigd bij de wetten van 15 juli 1985 en 30 december 1992. Die wet staat de Koning toe, op verzoek van één of meer beroepsfederaties, te beslissen de beroepstitel te beschermen en de voorwaarden vast te stellen voor de uitoefening van een dienstverlenend intellectueel beroep (artikel 1, eerste lid). Daartoe kunnen de beroepsfederaties een « verzoekschrift tot reglementering » indienen (artikel 2). Dat is trouwens wat de Belgische Unie van landmeters en meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen en de Koninklijke Federatie der zelfstandige landmeters-experten op 11 oktober 1990 hebben gedaan (*Belgisch Staatsblad*, 29 november 1990).

Nu is, krachtens artikel 15, eerste lid, van de kaderwet van 1 maart 1976, die wet « niet van toepassing op de beoefenaars van een dienstverlenend intellectueel beroep dat gereguleerd is door een bijzondere wet (...) ». Op die basis diende het voormelde verzoekschrift, volgens de verzoekende partijen, zonder wettelijke grond te worden geacht, aangezien het beroep van landmeter reeds was geregeld bij een bijzondere wet, namelijk het voormelde koninklijk besluit van 1825.

A.1.4. Hoewel de verzoekende partijen en de Ministerraad het erover eens zijn dat enkel de aanneming van een wet tot een nieuwe reglementering van het beroep van landmeter kon leiden, zijn zij het daarentegen niet eens over de wet die als de grondslag van die nieuwe reglementering moet worden beschouwd.

Volgens de verzoekende partijen heeft de aangevochten wet, namelijk de wet van 6 augustus 1993, tot voorwerp het beginsel vast te stellen voor een nieuwe reglementering van het beroep van landmeter.

De Ministerraad is daarentegen van mening dat zolang het in artikel 1 van de wet van 6 augustus 1993 bedoelde koninklijk besluit niet in werking is getreden (en aldus werkelijk het koninklijk besluit van 31 juli 1825 opheft en een einde maakt aan de hinderpaal die het vormde voor de organisatie van het beroep overeenkomstig de wet van 1 maart 1976), het beginsel van de thans in het ontwerpstadium zijnde reglementering van het beroep uitsluitend voortvloeit uit de toepassing van de wet van 1 maart 1976. Volgens de Ministerraad regelt de wet van 6 augustus 1993 immers niet zelf het beroep van landmeter-expert, evenmin als zij de organisatie ervan door de Koning toestaat. De Ministerraad stelt dat de enige nieuwe materiële regel in artikel 2 van de wet van 6 augustus 1993 de bijkomende vereiste is van de eedafliegging door de meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen. De beperking van de toegang tot een beroep dat is geregeld ter uitvoering van de wet van 1 maart 1976, vloeit dus enkel voort uit de wet van 1 maart 1976, die niet is onderworpen aan de toetsing door het Hof.

De Ministerraad is van mening dat hetzelfde geldt voor artikel 3 van de aangevochten wet, dat, volgens hem, zich ertoe beperkt de aanneming van specifieke overgangsmaatregelen mogelijk te maken bij de inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot regeling van het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen ter uitvoering van de kaderwet van 1 maart 1976. Die specifieke regels betreffen de mogelijkheid, voor hen die de gereglementeerde activiteit hebben uitgeoefend in ondergeschikt verband of onder statuut, zich in te schrijven in het op te richten beroepsinstituut, indien zij het beroep als zelfstandige wensen uit te oefenen. Die bepaling voert dus geen onderscheid in tussen de zelfstandigen en de werknemers. Zij neemt akte van het feit dat een dergelijk onderscheid voortvloeit uit de wet van 1 maart 1976 en zij trekt daaruit de gevolgen voor het nemen van specifieke overgangsmaatregelen.

Ten aanzien van het belang

Memorie van de Ministerraad

A.2.1. De verzoekers in de zaken met rolnummers 629 en 633 hebben geen belang om in rechte te treden : zij

vallen buiten de toepassingsfeer van de wet van 1 maart 1976 en derhalve van de aangevochten wet, in hun hoedanigheid van landmeters die deel uitmaken van het openbaar ambt. Niet alleen behoudt immers de wet van 1 maart 1976 de toegang tot het nieuw georganiseerde beroep, alsmede het dragen van de titel ervan, voor aan enkel de zelfstandigen, maar bovendien tonen de verzoekers, die natuurlijke personen zijn, in hun hoedanigheid van ambtenaar geenszins aan dat de nieuwe wetgeving hun situatie ongunstig zou kunnen beïnvloeden, dat wil zeggen hun situatie minder gunstig maken dan de rechtssituatie die voor hen uit de vroegere wetgeving voortvloeit.

A.2.2. De verzoekende partij die de hoedanigheid van rechtspersoon heeft (zaak met rolnummer 630), namelijk de v.z.w. N.V.M.S., doet niet blijken van een wettig belang om de vernietiging van de aangevochten wet te vorderen, op grond dat die wet de toegang tot het beroep van meetkundige-schatte van onroerende goederen enkel aan de zelfstandigen zou voorbehouden. De verzoekende partij, die onder haar leden meetkundigen-schatte van onroerende goederen telt die het beroep uitoefenen hetzij als zelfstandige, hetzij in het kader van een arbeidsovereenkomst, hetzij als ambtenaar, heeft niet de hoedanigheid om in naam van het geheel van haar leden een wetgeving te betwisten die op een deel van de leden, en niet op de anderen, van toepassing is.

Standpunt van de verzoekende partijen

A.3.1. Het argument van de Ministerraad berust op de bewering dat de toepassingsfeer van het besluit van 31 juli 1825 beperkt zou zijn tot de personen die het beroep als zelfstandige uitoefenen. Dat postulaat is evenwel onjuist. Tot staving van die stelling citeren zij daarbij onder meer het vonnis van de burgerlijke rechtbank te Aarlen van 6 december 1991 waarbij aan Alexandre Rossignol, verzoeker in de zaak met rolnummer 633, de bij artikel 5 van het besluit van 31 juli 1825 voorgeschreven opdracht van landmeter wordt gegeven. Dat vonnis is gegrond op het feit dat de betrokkene « landmeter-expert van het kadaster is en dat hij zich voor zijn betrekkingen met zijn opdrachtgevers wil kunnen beroepen op de wetsbepalingen van het vermelde koninklijk besluit ». En voorts citeren zij het Hof van Cassatie, dat in zijn arrest van 27 april 1964 heeft gesteld dat het besluit van 31 juli 1825 « een volledig geheel vormt dat de uitoefening van het beroep van landmeter regelt » en de Raad van State die dezelfde vaststelling heeft gedaan in zijn voormelde arresten van 14 mei 1969.

Overigens is de aangevochten wet van die aard dat zij de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig kan raken in zoverre zij opheft wat de wettelijke grondslag van hun beroep vormt en hen daarbij uitsluit van een nieuwe reglementering van dat beroep (die nieuwe reglementering is voorbehouden aan de zelfstandigen). De bewering van de Ministerraad volgens welke de landmeters-ambtenaren niet door de wet van 1 maart 1976, dus door de aangevochten wet, worden beoogd, is verbazingwekkend : dat is nu juist wat de federale wetgever wordt verweten en derhalve is het precies op dat punt dat de situatie van de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig door de aangevochten norm zou kunnen worden geraakt.

In dezelfde gedachtengang mist de bewering van de Ministerraad volgens welke het onderscheid tussen de zelfstandigen en de ambtenaren en werknemers niet aan de aangevochten wet, maar wel aan de wet van 1 maart 1976 zou zijn toe te schrijven, elke grondslag. Men kan volstaan met eraan te herinneren dat niets de federale wetgever verplichtte het beroep te reglementeren in het verlengde van de wet van 1 maart 1976, waarnaar hij niet verplicht was terug te grijpen om dat beroep te reglementeren.

Hoe dan ook, de wetgever kon zich ertoe beperken het besluit van 1825 slechts gedeeltelijk op te heffen, zodat het van toepassing blijft op de personen die het beroep als ambtenaar of werknemer uitoefenen.

A.3.2. Wat de v.z.w. N.V.M.S. betreft, blijkt uit artikel 3 van haar statuten dat zij tot doel heeft «de wettelijke erkenning van het beroep van landmeter, meetkundige landmeter, meetkundige schatte van onroerende goederen, en van mijnlandmeter », alsmede « de verdediging van de volstrekte vrijheid tot het uitoefenen van het beroep ». Het is op die grond dat zij, overigens volkomen regelmatig, een beroep tot vernietiging van de wet van 6 augustus 1993 heeft ingesteld. De beslissing om dat beroep in te stellen is genomen door de raad van bestuur, dat wil zeggen door een orgaan dat binnen de vereniging op democratische wijze is verkozen en waarvan de wettigheid derhalve niet in twijfel kan worden getrokken. Bijgevolg worden de beslissingen die door de bestuurders worden genomen, geacht in overeenstemming te zijn met de belangen van de vereniging en van al haar leden. En het staat niet aan het Hof dat vermoeden om te keren, zoals de Ministerraad vraagt. Tot slot is het belang van een vereniging om in rechte te treden een collectief belang, dat - het Hof brengt dat geregeld in herinnering - in geen geval beperkt is tot de individuele belangen van haar leden.

Ten gronde

Het eerste vernietigingsmiddel

Verzoekschrift

A.4.1. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 6 en 6bis (thans de artikelen 10 en 11) van de Grondwet.

A.4.2. De aangevochten wet van 6 augustus 1993 betreffende de opheffing van het koninklijk besluit van 31 juli 1825 roept volgens de verzoekende partijen een verschil in behandeling in het leven tussen de zelfstandige landmeters en de landmeters die ambtenaar of werknemer zijn. Dat verschil kan niet objectief en redelijk worden verantwoord.

Enkel de zelfstandige landmeters zullen immers onder de toepassing vallen van het koninklijk besluit waarin artikel 1 van de wet van 6 augustus 1993 voorziet, aangezien dat besluit zal worden genomen met toepassing van een wetgeving die uitsluitend de zelfstandige beroepen betreft. Zij alleen zullen dus een beschermde beroepstitel en een regeling van hun beroep kunnen genieten. De landmeters die ambtenaar of werknemer zijn, zullen echter een dergelijk voordeel niet genieten, behoudens wanneer zij « hun beroep ook nog met voorafgaande toestemming van de Minister (zelfstandig) als nevenberoep zouden uitoefenen » (*Gedr. St.*, Senaat, zitting 1992-1993, nr. 304/2, p. 3), ofwel zelfstandige in hoofdberoep worden, zoals de overgangsbepaling in artikel 3 van de wet van 6 augustus 1993 suggereert.

Van meet af aan moet worden opgemerkt dat de twee categorieën van landmeters vergelijkbaar zijn. Beide categorieën oefenen dezelfde beroepswerkzaamheid uit en hebben dezelfde verplichtingen. De specifieke kenmerken die eigen zijn aan de uitoefening van het beroep volstaan niet om daaruit af te leiden dat zij niet vergelijkbaar zouden zijn.

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een verschil in behandeling tussen twee onderscheiden doch vergelijkbare categorieën niet alleen moet worden gemotiveerd en dus op een duidelijk doel moet berusten, maar bovendien geen onevenredige gevolgen mag hebben. Nu komt, in de eerste plaats, het door de federale wetgever nagestreefde doel niet duidelijk tot uiting. Het onderscheid zou zelfs verstoken kunnen zijn van iedere doelstelling zodat in dat geval het criterium van onderscheid als niet pertinent moet worden beschouwd.

In de tweede plaats leidt het ingevoerde onderscheid tot gevolgen die kennelijk onredelijk en dus onevenredig zijn. Door het besluit van 31 juli 1825 op te heffen en slechts voor een deel van het beroep in een nieuwe regeling te voorzien (namelijk voor de zelfstandige landmeters), schept de wet van 6 augustus 1993 zeer zeker een juridisch vacuüm voor het andere deel van het beroep (namelijk de landmeters die ambtenaar of werknemer zijn), en aldus wijzigt zij de toepassingsfeer van de reglementering van het beroep van landmeter. Zulks wekt des te meer verbazing daar in de parlementaire voorbereiding is gesteld : « van de plus minus 2.500 landmeters-experten onroerende goederen zijn er slechts ongeveer 500 zelfstandigen, 1.500 zijn ambtenaren en 500 werken in de privé-sector » (*Gedr. St.*, Kamer, zitting 1992-1993, nr. 1044/4, p. 3). Men zou tevergeefs antwoorden dat het besluit van 1825 verouderd is of nog dat de koninklijke besluiten die het hebben gewijzigd, onwettig zijn. Geen van beide omstandigheden is immers voldoende om die normen uit de juridische ordening te verwijderen. Zelfs al zijn ze onaangepast of onregelmatig, tot op heden zijn zij de enige juridische grond gebleven van de reglementering van het beroep van landmeter, voor de zelfstandigen, maar ook voor de ambtenaren en de werknemers.

Dat juridisch vacuüm kan tot nefaste gevolgen leiden voor de landmeters die ambtenaar of werknemer zijn. In de eerste plaats zal hun beroep niet meer wettelijk geregeld zijn. Enerzijds, zal het besluit van 31 juli 1825 worden opgeheven en, anderzijds, bestaat er twijfel over de wettigheid van de voormelde koninklijke besluiten. Vervolgens zullen prestaties die worden verricht door landmeters die ambtenaar of werknemer zijn, niet dezelfde waarde hebben als identieke prestaties van een zelfstandig landmeter. Tot slot zal de academische titel van landmeter-expert onroerende goederen die hun is toegekend door het diploma dat zij hebben behaald op basis van het tweede koninklijk besluit van 18 mei 1936, voortaan niet meer volstaan om hun een recht op het dragen van de beroepstitel van landmeter-expert onroerende goederen te geven, terwijl de zelfstandige landmeters, die dezelfde academische titel hebben, die beroepstitel wel zullen mogen dragen (*Gedr. St.*, Senaat, zitting 1992-1993, nr. 304/2, p. 3).

A.4.3. Hoewel de beschouwingen in hun geheel hoofdzakelijk betrekking hebben op de artikelen 1 en 3 van de wet van 6 augustus 1993, gelden zij ook voor artikel 2. Uit die bepaling lijkt immers voort te vloeien dat de enige mogelijkheid om nog als beëdigd landmeter te worden beschouwd, erin bestaat de in dat artikel vermelde eed af te leggen, wat noodzakelijkerwijze het uitoefenen van het beroep als zelfstandige inhoudt. Het geleden nadeel is evident. Krachtens artikel 43, tweede lid, van het Veldwetboek van 7 oktober 1886 is elke afpaling voorbehouden aan « een gezworen landmeter ». Daaruit volgt dat de afpalingen die in de toekomst door de Staat, een provincie, een gemeente of een openbare instelling ten aanzien van al hun goederen of een gedeelte ervan worden uitgevoerd, aan zelfstandigen zullen moeten worden toevertrouwd en niet meer zullen kunnen worden uitgevoerd door landmeters die (statutair of contractueel) aan de betrokken administratie verbonden zijn. Het geleden nadeel is niet beperkt tot de landmeters die ambtenaar of werknemer zijn. Het heeft ook betrekking op de openbare dienst zelf.

Memorie van de Ministerraad

A.5. Het eerste middel is niet ontvankelijk : de verzoekende partijen tonen niet aan waarin het aangeklaagde verschil in behandeling bestaat tussen de zelfstandige landmeters en de landmeters die ambtenaar of werknemer zijn, noch waarin het niet-objectieve of onredelijke karakter van dat onderscheid bestaat.

Subsidiair moet men besluiten dat het middel niet gegrond is. De beweerde discriminatie vloeit uitsluitend voort uit de wet van 1 maart 1976, die als enige tot doel heeft het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen te regelen : die wet is evenwel niet onderworpen aan de toetsing door het Hof. De aangevochten wet daarentegen, die van 6 augustus 1993, heeft enkel tot doel mogelijk te maken dat het beroep binnen de toepassingsfeer van de kaderwet van 1 maart 1976 valt.

Mocht men, heel subsidiair, ervan uitgaan dat de aangevochten wet, geheel of gedeeltelijk, met name tot voorwerp of tot gevolg heeft dat bij de reglementering van het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen de toegang tot het gereguleerd beroep en het dragen van de titel worden voorbehouden aan enkel de meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen die het beroep als zelfstandige uitoefenen, en dat degenen die het beroep uitoefenen in het kader van een arbeidsovereenkomst of als ambtenaar, ervan worden uitgesloten, dan zou daaruit geenszins een discriminatie voortvloeien die bij de beoogde grondwetsbepalingen verboden is.

In de eerste plaats is het doel van de wetgever immers duidelijk, namelijk een betere organisatie van het beroep mogelijk maken onder de voorwaarden die bij de wet van 1 maart 1976 zijn voorgeschreven. Het ging onbetwistbaar om een verbetering ten opzichte van de embryonale en bovendien juridisch onzekere situatie die voortvloeide uit de toepassing van het koninklijk besluit van 31 juli 1825, in zoverre het kon worden toegepast, en van de koninklijke besluiten van 1921 en 1936, waarvan de wettigheid allesbehalve zeker was.

Vervolgens zijn de gevolgen van de wet niet kennelijk onredelijk en dus niet onevenredig. Niet alleen, en in tegenstelling met wat de verzoekende partijen beweren, is er immers geen juridisch vacuüm wat de meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen betreft die ambtenaar of werknemer zijn : de juridische situatie van de meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen die niet als zelfstandige het beroep uitoefenden, viel buiten de toepassingsfeer van het koninklijk besluit van 31 juli 1825. Bovendien heeft de aangevochten wet, die tot doel heeft het statuut van de meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen die als zelfstandige werken, beter te regelen dan voordien, alsmede hun titel te beschermen, een beroep gedaan op een middel dat aan de doelstelling is aangepast, vermits dat middel er juist in bestaat enkel de zelfstandige meetkundigen-schatteurs van onroerende goederen onder de toepassing van de wet te laten vallen. De wetgever had weliswaar een algemener doel kunnen nastreven, dat erin zou bestaan de verschillende categorieën volgens welke het beroep van meetkundige-schatteur van onroerende goederen in feite, zo niet in rechte kan worden uitgeoefend, te organiseren. Zulks is evenwel niet voldoende om daaruit een discriminatie af te leiden die bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verboden is.

Memorie van antwoord

A.6. Het bezwaar tegen de ontvankelijkheid van het eerste middel wekt verbazing. In de verzoekschriften is uitvoerig uiteengezet waarin het door de wet van 6 augustus 1993 tot stand gebrachte verschil in behandeling bestaat.

Ten gronde verplichtte niets de federale wetgever het beroep van landmeter te reglementeren in het verlengde van de wet van 1 maart 1976 : die wet is geen verplichte stap voor de reglementering van een dergelijk beroep. Enkel in een streven naar snelheid heeft de wetgever ervoor gekozen een kaderwet aan te nemen die geval per geval (voor elk beroep) moet worden toegepast via koninklijke besluiten.

Bovendien kon de wetgever, hoe dan ook, zich ertoe beperken het besluit van 1825 slechts gedeeltelijk op te heffen, zodanig dat het van toepassing blijft op de personen die het beroep als ambtenaar of werknemer uitoefenen, of, nog beter, ter aanvulling van de wetgeving van 1976, een wetgeving aannemen die inzonderheid bedoeld is voor de landmeters die ambtenaar of werknemer zijn. Het grondwettigheidsgebrek is dus wel degelijk toe te schrijven aan de wet van 6 augustus 1993. Het is de wil die de wetgever van 1993 in die wet heeft uitgedrukt die de discriminatie in het leven roept, en niet de wil die de wetgever van 1976 heeft uitgedrukt, in een wet die trouwens slechts een kaderwet is. De verzoekende partijen verwijten de wetgever dat hij een categorie van landmeters aan een reglementering onderwerpt en aan de andere categorie elke reglementering ontzegt, dit wil zeggen dat hij die tweede categorie van landmeters de reglementering ontnemt die zij sedert 1825 genoten en er geen andere reglementering voor in de plaats stelt.

Het tweede vernietigingsmiddel

Verzoekschrift

A.7.1. Een tweede middel is, subsidiair, afgeleid uit de schending van artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2°, (thans artikel 127) van de Grondwet.

A.7.2. Door het koninklijk besluit van 31 juli 1825, dat bepalingen betreffende het onderwijs bevat, op te heffen, regelt de wet van 6 augustus 1993 een aangelegenheid die bij het voormelde artikel van de Grondwet aan de gemeenschappen is voorbehouden. De verzoekende partijen zijn van mening dat de artikelen 1 en 4 van het voormelde koninklijk besluit, waarin het beginsel van een voorafgaand examen is vastgelegd voor het verkrijgen van een wettelijk getuigschrift van landmeter, bepalingen zijn die rechtstreeks de aangelegenheid van het onderwijs raken en niet vallen onder de drie uitzonderingen die door de voormelde grondwetsbepaling zijn voorgeschreven en die onder de bevoegdheid van de federale wetgever vallen.

Memorie van de Ministerraad

A.8. Het onderwijs dat vereist is om het beroep van landmeter uit te oefenen, wordt niet georganiseerd bij de bepalingen van het koninklijk besluit van 31 juli 1825. In werkelijkheid betreft het besluit van 1825, zoals het geheel van de wettelijke of verordenende regels die een beroep organiseren en de toegang tot dat beroep van bepaalde voorwaarden afhankelijk stellen, niet de aangelegenheid van het onderwijs, die voorafgaat, maar de toegang tot het beroep zelf. Dat de uitoefening van het beroep van landmeter afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaand examen, houdt geenszins in dat het koninklijk besluit van 1825 het onderwijs voorafgaand aan het examen zou organiseren, noch trouwens dat het desbetreffende examen zou moeten worden voorafgegaan door enig onderwijs.

Memorie van antwoord

A.9. Opgemerkt moet worden dat de aangelegenheid van het onderwijs veel verder reikt dan de gewone schoolorganisatie of schoolinstelling. Zoals er thans examencommissies voor de gemeenschappen bestaan, die de centrale examencommissies hebben opgevolgd, zo hebben er altijd examencommissies bestaan die belast waren met het uitreiken van diploma's na het niveau van de kennis van de betrokken personen te hebben onderzocht.

Memorie van de tussenkomende partij

A.10. Over het geheel van de overwegingen die door de verzoekende partijen in hun verzoekschriften en in hun memorie van antwoord zijn uiteengezet, voert de tussenkomende partij volkomen gelijklopende

overwegingen aan.

- B -

Ten aanzien van de draagwijdte van de aangevochten wet

B.1.1. Artikel 15 van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen bepaalt :

« Deze wet is niet van toepassing op de beoefenaars van een dienstverlenend intellectueel beroep dat gereguleerd is door een bijzondere wet (...). »

B.1.2. Artikel 1 van de wet van 6 augustus 1993 bepaalt :

« Het koninklijk besluit van 31 juli 1825 houdende bepalingen nopens de uitoefening van het beroep van landmeter wordt opgeheven met ingang van de datum van inwerkingtreding van een koninklijk besluit houdende reglementering van het beroep van landmeter-expert onroerende goederen, met toepassing van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen.

Het verzoekschrift van 11 oktober 1990 tot reglementering van het beroep van landmeter-expert onroerende goederen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 november 1990, moet worden geacht te zijn ingediend met toepassing van de voornoemde wet van 1 maart 1976. »

B.2. Uit de voormelde bepaling van de wet van 6 augustus 1993 en uit de memorie van toelichting die eraan voorafgaat (*Gedr. St.*, Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1316/1, p. 2) blijkt dat die wet tot doel heeft het koninklijk besluit van 31 juli 1825, dat kracht van wet had, op te heffen ten einde de juridische hinderpaal weg te nemen die verhinderde dat een nieuwe reglementering van het beroep van zelfstandige meetkundige-schatter van onroerende goederen met toepassing van de kaderwet van 1 maart 1976 zou worden aangenomen.

Ten aanzien van het belang

B.3.1. Volgens de Ministerraad doen de verzoekende partijen in de zaken met rolnummers 629 en 633 niet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de aangevochten bepalingen te vorderen aangezien zij, enerzijds, in hun hoedanigheid van landmeters die deel uitmaken van het openbaar ambt, buiten de toepassingsfeer van de aangevochten wet vallen en, anderzijds, in hun hoedanigheid van ambtenaren, geenszins aantonen dat de nieuwe wetgeving hun rechtssituatie ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 630, de v.z.w. Nationale Vereniging van Meetkundige Schatters, zou evenmin doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de aangevochten wet te vorderen in zoverre zij, aangezien zij onder haar leden zowel zelfstandige als in dienstverband werkende meetkundigen-schatters van onroerende goederen telt, niet in naam van al haar leden een wetgeving kan betwisten die op een deel van hen van toepassing is.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. Het feit dat de aangevochten wet de rechtsgevolgen beperkt die zijn verbonden aan de diploma's waarvan de verzoekende natuurlijke personen houder zijn en voor de bescherming waarvan de verzoekende v.z.w. opkomt, toont het belang van de eerstgenoemden en van de tweede genoemde aan.

Ten gronde

Het eerste middel

B.4.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (vroegere artikelen 6 en 6bis).

B.4.2. Door het koninklijk besluit van 31 juli 1825 op te heffen, zou de wet van 6 augustus 1993, ten aanzien van de landmeters-ambtenaren, een juridisch vacuüm doen ontstaan in zoverre de

aangevochten wet het beginsel van een nieuwe reglementering enkel voor de zelfstandige meetkundigen-schatters van onroerende goederen vaststelt.

B.4.3. Voorts zou de wet van 6 augustus 1993 discriminerend zijn omdat zij de bescherming van de titel van meetkundige-schatter van onroerende goederen enkel zou beogen voor de landmeters die het beroep als zelfstandige uitoefenen en van die bescherming de landmeters zou uitsluiten die het beroep in het kader van een arbeidsovereenkomst of als ambtenaar uitoefenen.

B.5. De wetgever kan de voorwaarden voor toegang tot een beroep regelen.

Ten deze heeft hij willen toelaten de werkzaamheden van zelfstandige meetkundige-schatter van onroerende goederen te regelen, op grond van de wet van 1 maart 1976, en de wettelijke bescherming van diens beroepstitel te verzekeren (*Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1316/1, p. 2, en B.Z. 1991-1992, nr. 304/2, p. 2). Het staat aan de Koning de bescherming van de beroepstitel en de uitoefening van het beroep van zelfstandig meetkundige-schatter van onroerende goederen te regelen. Artikel 15 van de voormelde wet bepaalt evenwel dat zij «niet van toepassing (is) op de beoefenaars van een dienstverlenend intellectueel beroep dat gereglementeerd is door een bijzondere wet (...)».

Het koninklijk besluit van 31 juli 1825, dat een wetgevend karakter heeft, regelde het beroep van landmeter.

B.6. De aangevochten wet van 6 augustus 1993 heeft tot doel dat koninklijk besluit op te heffen en aldus het aannemen van een reglementering mogelijk te maken, overeenkomstig de wet van 1 maart 1976. Zij zou geen bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verboden discriminaties in het leven kunnen roepen ten aanzien van de landmeters-ambtenaren die in die hoedanigheid handelen, aangezien die dan buiten de toepassingssfeer van de wet vallen. Op dezelfde grond zou zij de ambtenaren die, in die hoedanigheid, landmeterswerken uitvoeren, niet kunnen uitsluiten van het voordeel van de bescherming die is verbonden aan hun grondwettelijke eed, evenmin als zij de landmeters die het beroep in het kader van een arbeidsovereenkomst of als ambtenaar uitoefenen, niet van het voordeel van de bescherming van het diploma van meetkundige-schatter van onroerende goederen of van de administratieve titel verbonden aan hun functie zou kunnen uitsluiten.

Tot slot roept zij geen discriminatie in het leven onder degenen die zelfstandig een activiteit als landmeter uitoefenen naargelang zij, bovendien, statutair of in het kader van een arbeidsovereenkomst zijn tewerkgesteld.

B.7. Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel in de reglementering waarin de aangevochten wet voor haar uitvoering heeft voorzien. Mocht die reglementering op een discriminerende manier de uitoefening van het beroep van landmeter als zelfstandige nevenactiviteit naast de uitoefening ervan in het kader van een statuut of van een arbeidsovereenkomst verhinderen, dan zou het in voorkomend geval aan de administratieve of gewone rechtscolleges toekomen die reglementering te vernietigen of te weigeren ze toe te passen.

B.8. Het eerste middel is niet gegrond.

B.9. In het tweede middel wordt, subsidiair, de schending aangevoerd van artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet (vroeger artikel 59*bis*, § 2, eerste lid, 2°). De artikelen 1 en 4 van het bij de wet van 6 augustus 1993 opgeheven koninklijk besluit van 31 juli 1825, die het beginsel van een voorafgaand examen voor het behalen van een wettelijk getuigschrift van landmeter vaststellen, zouden bepalingen zijn die rechtstreeks op de aangelegenheid van het onderwijs betrekking hebben en niet binnen het kader van de drie uitzonderingen vallen die zijn voorgeschreven bij de voormelde grondwetsbepaling en die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

B.10. De voormelde bepalingen van het bij de aangevochten wet van 6 augustus 1993 opgeheven koninklijk besluit van 31 juli 1825 hebben geen betrekking op de aangelegenheid van het onderwijs. Door de toegang tot het beroep van landmeter afhankelijk te stellen van het slagen voor een examen, regelen zij de toegang tot dat beroep en beweren zij niet het onderwijs voorafgaand aan dat examen te organiseren, noch voor te schrijven dat aan het examen een onderwijs moet voorafgaan.

B.11. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

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 1 december 1994.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior