



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.167/3
van 24 maart 2015

avis 57.167/3
du 24 mars 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van 2 juni
2008 betreffende de erkenning
van beroepskwalificaties en het
vrij verrichten van diensten van
dierenartsen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
2 juin 2008 relatif à la
reconnaissance des
qualifications professionnelles
et la libre prestation de service
des vétérinaires'

Op 20 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juni 2008 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2015.

*

Le 20 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 2 juin 2008 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de service des vétérinaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mars 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2015.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een nieuwe voorwaarde in te stellen waaraan onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie dienen te voldoen om in België binnen het raam van de vrijheid van vestiging het beroep van dierenarts te mogen uitoefenen. Voor het ontworpen besluit wordt mede rechtsgrond gezocht in artikel 1 van de wet van 4 april 1980 ‘betreffende overdracht van bevoegdheden voor de uitvoering van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen, betreffende de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de dierengeneeskunde’. Bij dat artikel wordt vereist dat het betrokken ontwerp van koninklijk besluit wordt vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Dat overleg heeft volgens de gemachtigde niet plaatsgevonden, hetgeen ook blijkt uit het gegeven dat in de voordrachtformule geen gewag wordt gemaakt van een “advies van de in Raad vergaderde Ministers” en uit het gegeven dat geen notificatie van een vergadering van de Ministerraad is gevoegd bij het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een voorafgaand vormvereiste in de zin van artikel 84, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Een minister of een staatssecretaris kan dat advies bijgevolg niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overleg is gepleegd in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.¹

Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is zo het ontworpen besluit effectief rechtsgrond kan vinden in artikel 1 van de wet van 4 april 1980 en ervoor geen andere, meer specifieke rechtsgrond kan worden ingeroepen, die in de plaats kan komen van dit artikel.

2. Alvorens tot het onderzoek van de rechtsgrond over te gaan (zie opmerking 3), wordt echter eerst nagegaan of het ontwerp na de zesde staatshervorming nog behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Indien dat niet het geval zou zijn, is het immers niet meer de Koning die (na beraadslaging in de Ministerraad) dient op te treden, maar wel de bevoegde gewestregeringen.

Het ontwerp heeft betrekking op een voorwaarde waaronder onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie het beroep van dierenarts in België mogen uitoefenen. Het heeft bijgevolg betrekking op vestigingsvoorwaarden.²

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 249.1, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² Zie de definitie van “vestigingsvoorwaarden” die onder verwijzing naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt gegeven in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: volgens die definitie omvat de bevoegdheid om vestigingsvoorwaarden te bepalen “onder meer de bevoegdheid om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, om algemene regels of

Bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ werd de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden overgeheveld van de federale overheid naar de gewesten, evenwel met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 werd geen gewag gemaakt van de dierenartsen.

Uit de toelichting met betrekking tot de artikelen 6 en 17 van het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014, kan worden opgemaakt dat men met “gezondheidszorgberoepen” in de genoemde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelt, de gezondheidszorgberoepen die zijn geregeld in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’.³ In dat koninklijk besluit wordt de uitoefening van het beroep van dierenarts niet geregeld. De uitoefening van de diergeneeskunde houdt overigens geen verband met de aangelegenheid van het gezondheidsbeleid in de zin van artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar is een onderdeel van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.⁴ De uitoefening van het beroep van dierenarts valt derhalve niet onder de uitzondering in verband met de toegang tot de gezondheidszorgberoepen.

Vraag is dan of het beroep van dierenarts gerekend kan worden tot de dienstverlenende intellectuele beroepen bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 wordt ter omschrijving van “de dienstverlenende intellectuele beroepen” verwezen naar artikel 20 van de kaderwet van 3 augustus 2007 ‘betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen’. Het gaat om de beroepen “waarvan de beoefenaars diensten verstrekken van hoofdzakelijk intellectuele aard en daarbij zowel handelen in het belang van de opdrachtgever als in het belang van de gemeenschap enerzijds en waarbij de beoefenaars beschikken over de nodige onafhankelijkheid om hun beroep uit te oefenen en om de verantwoordelijkheid op te nemen voor de beroepsdaden die ze stellen anderzijds”.⁵

bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen, enzovoort (GWH, 55/92, 69/92, 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 en 67/99)” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 89).

³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 44-49 en 90 (in de toelichting bij artikel 17 van het voorstel, dat onder meer de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden regelt, wordt voor wat betreft de gezondheidszorgberoepen verwezen naar artikel 5, § 1, I, eerste lid, 6° (lees 7°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Zie ook Verslag MOUREAUX en CLAES, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/5, 19, 52 en 314-316 (ook hier wordt het verband gelegd met artikel 5, § 1, I, eerste lid, 6° (lees 7°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en Verslag MYLLE en FONCK, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3201/004, 8-9.

⁴ Zie o.m. adv.RvS 53.542/1-53.543/1 van 22 juli 2013 over voorontwerpen die hebben geleid tot de wet van 19 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 19 december 1950 tot instelling van Orde der Dierenartsen’ en de wet van 19 maart 2014 ‘tot wijziging van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde’, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3266/001, 19-36, alsook *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3267/001, 12-30.

⁵ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 90. Zie H. SWENNEN, “De economische bevoegdheden: vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het Participatiefonds” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (525) 536, nr. 23.

Gelet op deze definitie mag men aannemen dat ook de dierenartsen behoren tot de dienstverlenende intellectuele beroepen, zodat de bevoegdheid om de toegang tot het beroep te regelen, federaal is gebleven.

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond ervoor verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, artikel 1 van de wet van 4 april 1980 'betreffende overdracht van bevoegdheden voor de uitvoering van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen, betreffende de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de dierengeneeskunde', artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 'op de uitoefening van de diergeneeskunde' en naar de wet van 12 februari 2008 'tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties'.

In advies 44.313/3 van 15 april 2008 over het ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen koninklijk besluit van 2 juni 2008 'betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen', werd het volgende opgemerkt:

“2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties voor wat betreft het beroep van dierenarts. Betreffende de omzetting van die richtlijn wordt een algemeen kader aangegeven in de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties⁶. Luidens zijn artikel 4, § 3, is deze wet niet van toepassing op de zeven zogenaamde sectorale beroepen, waaronder dat van dierenarts, behalve indien de omzettingsbepalingen met betrekking tot deze beroepen uitdrukkelijk naar deze wet zouden verwijzen (hetgeen in het om advies voorgelegd ontwerp besluit niet wordt gedaan).

(...)

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 1 van de wet van 4 april 1980 betreffende de overdracht van bevoegdheden voor de uitvoering van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen, betreffende de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de diergeneeskunde. Bij dat artikel wordt de Koning onder meer gemachtigd om de wetsbepalingen betreffende de diergeneeskunde te wijzigen, aan te vullen en eventueel op te heffen.

In het om advies voorgelegde ontwerp worden evenwel geen wijzigingen of aanvullingen aangebracht in een wet, maar worden de omzettingsbepalingen neergelegd in een koninklijk besluit. In de vergelijkbare aangelegenheid van de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen werden rechtstreeks bepalingen ingevoegd in het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, dat de waarde heeft van een wet.

Gelet daarop, en mede gelet op de aard van de ontworpen bepalingen, die een recht verlenen om het beroep van dierenarts uit te oefenen in België, zou het de voorkeur verdienen de ontworpen regeling in te voegen in de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde.

⁶ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Deze wet werd eerst bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad met de verkeerde datum van 13 december 2007. Zie het erratum (B.S. 9 april 2008, tweede uitgave) waarin de juiste datum van 12 februari 2008 wordt vermeld.

In dat geval kan artikel 11, § 5, van het ontwerp niet worden opgenomen in die wet. Die bepaling strekt immers niet tot de omzetting van een Europese richtlijn zodat er voor de opname van die bepaling in de wet van 28 augustus 1991 geen rechtsgrond te vinden is in het genoemde artikel 1 van de wet van 4 april 1980.

Wel kan artikel 11, § 5, van het ontwerp in een koninklijk besluit worden opgenomen. Daartoe is rechtsgrond te vinden in artikel 108 van de Grondwet waaraan de Koning de algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, gelezen in samenhang met artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991.

4. De artikelen 11, §§ 3 en 4, en 12 van het ontwerp vormen geen omzetting van richtlijn 2005/36/EG. Zij vinden derhalve geen rechtsgrond in artikel 4 van de wet van 4 april 1980 en evenmin in een andere wettelijke bepaling. Zij dienen dus te worden weggelaten.”⁷

3.2. Uit het geciteerde advies volgt dat het ontworpen besluit, dat strekt tot de invoeging van een bepaling ter omzetting van artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’, in beginsel kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 1 van de wet van 4 april 1980.

3.3. De andere in de aanhef ingeroepen rechtsgronden zijn enkel relevant voor andere bepalingen van het koninklijk besluit van 2 juni 2008, en kunnen derhalve niet als een alternatieve, meer specifieke, rechtsgrond worden ingeroepen voor het ontworpen besluit.

3.3.1. Het ontworpen besluit houdt geen verband met artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991, zodat het niet kan worden gesteund op artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met die bepaling, die enkel in verband kan worden gebracht met artikel 15, § 3, van het koninklijk besluit van 2 juni 2008.

3.3.2. Zoals is opgemerkt in advies 44.313/3, is de wet van 12 februari 2008 niet van toepassing op het beroep van dierenarts (artikel 4, § 3, van de wet), tenzij indien in de omzettingbepalingen betreffende dit beroep uitdrukkelijk wordt verwezen naar die wet. Dit is het geval in artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 2 juni 2008, maar de bepalingen waarnaar in die bepaling wordt verwezen (de artikelen 13 tot 16 van de wet van 12 februari 2008) houden geen verband met het ontworpen besluit.⁸ De wet van 12 februari 2008 vormt dus evenmin rechtsgrond ervoor.

3.3.3. Na het uitbrengen van de in respectievelijk opmerking 3.1 en voetnoot 7 vermelde adviezen 44.313/3 en 54.124/2, is in de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der dierenartsen’ artikel 2, § 2, tweede lid, ingevoegd. Luidens deze bepaling vragen de dierenartsen die wettelijk gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie “voor het uitoefenen van de diergeneeskunde” en die het beroep tijdelijk of occasioneel willen uitoefenen in België, hun inschrijving in het in artikel 5 van dezelfde wet bedoelde speciale register onder de voorwaarden en volgens de door de Koning vastgelegde nadere regels. De genoemde bepaling vormt een nieuwe rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 2 juni 2008. Dat is evenwel enkel het geval voor zover

⁷ Zie ook adv.RvS 54.124/2 van 8 oktober 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 14 november 2013 ‘tot wijziging van de bijlage van het koninklijk besluit van 2 juni 2008 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen’.

⁸ De talenkennis wordt geregeld in artikel 25 van de wet van 12 februari 2008.

dat koninklijk besluit betrekking heeft op de vrije dienstverrichting (hoofdstuk IV ervan), en dan nog, afgaande op de zinsbouw van artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 1950, voor zover voorwaarden en regels zouden worden bepaald inzake de inschrijving in het speciale register.

Het voorliggende ontwerp betreft een bepaling in hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 2 juni 2008. Dat hoofdstuk heeft betrekking op de vrijheid van vestiging, en niet op de vrije dienstverrichting. Volgens de gemachtigde is het evenwel de bedoeling om dezelfde talenkennis te vereisen voor de vrije dienstverrichting, wat evenwel tot een aanpassing van het ontwerp zou noodzaken. Ook voor dergelijke bepaling zou de rechtsgrond liggen in artikel 1 van de wet van 4 april 1980 (dit op voorwaarde dat ook dit aspect kan worden beschouwd als een omzetting van artikel 53 van richtlijn 2005/36/EG, namelijk voor zover de vereiste talenkennis effectief vereist is voor de uitoefening van het beroep in het kader van vrije dienstverrichting – op het antwoord op deze vraag wordt hier niet vooruitgelopen).

3.4. Gelet op de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is derhalve overleg in de Ministerraad vereist en is de adviesaanvraag, bij gebreke daarvan, niet ontvankelijk. Nadat over het ontwerp overleg is gepleegd in de Ministerraad en het eventueel is aangepast gelet op dit overleg, zal het opnieuw om advies dienen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

*

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'instaurer une nouvelle condition à laquelle doivent satisfaire les ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne pour pouvoir exercer en Belgique la profession de médecin vétérinaire dans le cadre de la liberté d'établissement. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est notamment recherché dans l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1980 'contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes, relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire'. Cet article requiert que le projet d'arrêté royal concerné soit délibéré en Conseil des ministres.

Selon le délégué, cette délibération n'a pas eu lieu, ce qui ressort également du fait que la formule de proposition ne fait pas état d'un « avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil » et du fait qu'aucune notification d'une séance du Conseil des ministres n'est jointe au dossier soumis au Conseil d'État, section de législation.

La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une formalité préalable au sens de l'article 84, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Cette délibération a, en effet, pour objectif de permettre à tous les ministres d'échanger leur point de vue sur le projet d'arrêté déposé et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Un ministre ou un secrétaire d'État ne peut dès lors pas demander cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération¹.

Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis est irrecevable si l'arrêté en projet peut effectivement trouver un fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1980 et qu'aucun autre fondement juridique, plus spécifique, ne peut être invoqué, qui peut se substituer à cet article.

2. Avant de procéder à l'examen du fondement juridique (voir l'observation 3), il convient toutefois de vérifier tout d'abord, si, après la sixième réforme de l'État, le projet relève encore de la compétence de l'autorité fédérale. Si tel n'est pas le cas, ce n'est en effet plus le Roi qui doit intervenir (après délibération en Conseil des ministres), mais bien les gouvernements régionaux compétents.

Le projet concerne une condition à laquelle les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne peuvent exercer la profession de médecin vétérinaire en Belgique. Il a par conséquent trait aux conditions d'accès à la profession².

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 249.1, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² Voir la définition de « conditions d'accès » qui est donnée par référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' : selon cette définition, le pouvoir de déterminer les conditions d'accès comprend « notamment le pouvoir de fixer des règles en matière d'accès à certaines professions, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger des titres professionnels, (C.C., 55/92, [69/92], 78/92, 88/95, 18/96, 120/98 et 67/99) » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5- 2232/1, p. 89).

La loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' a transféré les compétences relatives aux conditions d'accès à la profession de l'autorité fédérale aux régions, à l'exception toutefois des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'). Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 ne font pas état des médecins vétérinaires.

Il peut se déduire des développements des articles 6 et 17 de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 qu'on entend par « profession des soins de santé » dans la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980, les professions des soins de santé réglées dans l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 'relatif à l'exercice des professions des soins de santé' ³. Cet arrêté royal ne règle pas l'exercice de la profession de médecin vétérinaire. L'exercice de l'art vétérinaire est d'ailleurs sans rapport avec la matière de la politique de santé au sens de l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais il constitue un élément des compétences résiduelles de l'autorité fédérale ⁴. L'exercice de la profession de médecin vétérinaire n'est dès lors pas visé par l'exception relative à l'accès aux professions des soins de santé.

La question se pose alors de savoir si la profession de médecin vétérinaire peut être rangée parmi les professions intellectuelles prestataires de services visées à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Pour définir les « professions intellectuelles prestataires de services », les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 se réfèrent à l'article 20 de la loi-cadre du 3 août 2007 'relative aux professions intellectuelles prestataires de services'. Il s'agit des professions « dont les titulaires fournissent des services de nature principalement intellectuelle en agissant à la fois dans l'intérêt d'un mandant et dans l'intérêt de la collectivité, d'une part, et jouissent de l'indépendance nécessaire pour exercer leur profession et pour assumer la responsabilité des actes professionnels qu'ils accomplissent, d'autre part » ⁵.

Compte tenu de cette définition, on peut admettre que les médecins vétérinaires relèvent, eux aussi, des professions intellectuelles prestataires de services, de sorte que la compétence pour régler l'accès à la profession est restée fédérale.

³ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 44-49 et 90 (les développements de l'article 17 de la proposition, qui règle notamment la compétence relative aux conditions d'accès à la profession, se réfèrent, en ce qui concerne les professions des soins de santé à l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 6°, (lire: 7°), de la loi spéciale du 8 août 1980). Voir également le rapport MOUREAUX et CLAES, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/5, pp. 19, 52 et 314-316 (ici aussi le lien est établi avec l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 6° (lire 7°), de la loi spéciale du 8 août 1980) ainsi que le rapport MYLLE et FONCK, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3201/004, pp. 8-9.

⁴ Voir notamment l'avis C.E. 53.542/1-53.543/1 du 22 juillet 2013 sur des avant-projets devenus la loi du 19 mars 2014 'modifiant la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des Médecins Vétérinaires' et la loi du 19 mars 2014 'modifiant la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire', *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3266/001, pp. 19-36, de même que *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3267/001, pp. 12-30.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 90. Voir H. SWENNEN, « De economische bevoegdheden: vestiging, prijsbeleid, handelshuur, toerisme en het Participatiefonds » in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (éds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, (525) 536, n° 23.

3.1. Le préambule de l'arrêté en projet vise, à titre de fondement juridique de celui-ci, l'article 108 de la Constitution, l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1980 'contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes, relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire', l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire' ainsi que la loi du 12 février 2008 'instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles CE'.

L'avis 44.313/3 du 15 avril 2008 sur le projet devenu l'arrêté royal à modifier du 2 juin 2008 'relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de service des vétérinaires' a formulé les observations suivantes :

« 2. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à transposer en droit interne la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles en ce qui concerne la profession de vétérinaire. La loi du 12 février 2008 instaurant un nouveau cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles définit un cadre général pour la transposition de cette directive⁶. Selon son article 4, § 3, cette loi ne s'applique pas aux sept professions dites sectorielles, dont celle de praticien de l'art vétérinaire, sauf si les dispositions de transposition relatives à ces professions se réfèrent explicitement aux dispositions de cette loi (ce qui n'est pas le cas dans l'arrêté en projet soumis pour avis).

[...]

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1980 contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes, relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire. Cet article habilite le Roi, notamment, à modifier, compléter et éventuellement abroger les dispositions législatives relatives à l'art vétérinaire.

Or, le projet soumis pour avis n'apporte pas de modification ni de complément à une loi, mais inscrit les dispositions de transposition dans un arrêté royal. Dans la matière comparable de l'exercice des professions des soins de santé, des dispositions ont directement été insérées dans l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, qui a valeur législative.

En conséquence, et vu la nature des dispositions en projet, qui confèrent un droit en vue d'exercer la profession de vétérinaire en Belgique, il serait préférable d'insérer les dispositions en projet dans la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire.

Dans ce cas, on ne peut pas faire figurer l'article 11, § 5, du projet dans cette loi. En effet, cette disposition ne vise pas à transposer une directive européenne, de sorte que l'insertion de cette disposition dans la loi du 28 août 1991 ne peut trouver de fondement juridique dans l'article 1^{er} précité de la loi du 4 avril 1980.

⁶ *Note 1 de l'avis cité* : Cette loi a d'abord été publiée au Moniteur belge en mentionnant erronément comme date le 13 décembre 2007. Voir l'erratum (M.B. 9 avril 2008, 2^{ème} édition) qui indique la date exacte du 12 février 2008.

Par contre, on peut inscrire l'article 11, § 5, du projet dans un arrêté royal. À cet effet, un fondement juridique peut être tiré de l'article 108 de la Constitution qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991.

4. Les articles 11, §§ 3 et 4, et 12 du projet ne transposent pas la directive 2005/36/CE. Ils ne trouvent pas dès lors de fondement juridique dans l'article 4 de la loi du 4 avril 1980, ni dans une autre disposition législative. Il faudra donc les omettre »⁷.

3.2. Il résulte de l'avis cité que l'arrêté en projet, qui vise à insérer une disposition transposant l'article 53 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles' peut en principe être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1980.

3.3. Les autres fondements juridiques invoqués dans le préambule sont uniquement pertinents en ce qui concerne d'autres dispositions de l'arrêté royal du 2 juin 2008 et ne peuvent dès lors pas être invoqués à titre de fondement juridique alternatif, plus spécifique, pour l'arrêté en projet.

3.3.1. L'arrêté en projet est sans rapport avec l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991, de sorte qu'il ne peut pas se fonder sur l'article 108 de la Constitution, combiné avec cette disposition, qui peut uniquement être mise en relation avec l'article 15, § 3, de l'arrêté royal du 2 juin 2008.

3.3.2. Ainsi que l'observe l'avis 44.313/3, la loi du 12 février 2008 ne s'applique pas à la profession de médecin vétérinaire (article 4, § 3, de la loi), sauf si les dispositions de transposition relatives à cette profession se réfèrent explicitement à cette loi. Tel est le cas à l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 juin 2008, mais les dispositions visées dans cette disposition (les articles 13 à 16 de la loi du 12 février 2008) sont sans rapport avec l'arrêté en projet⁸. La loi du 12 février 2008 ne procure dès lors pas non plus un fondement juridique à celui-ci.

3.3.3. L'article 2, § 2, alinéa 2, a été inséré dans la loi du 19 décembre 1950 'créant l'Ordre des Médecins vétérinaires' postérieurement aux avis 44.313/3 et 54.124/2 mentionnés respectivement dans l'observation 3.1 et dans la note de bas de page 7. Selon cette disposition, les médecins vétérinaires qui sont légalement établis dans un autre État membre de l'Union européenne « pour y exercer la médecine vétérinaire » et qui désirent l'exercer de façon temporaire et occasionnelle en Belgique demandent leur inscription dans le registre spécial visé à l'article 5 de cette même loi, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi. La disposition précitée constitue un nouveau fondement juridique de l'arrêté royal du 2 juin 2008. Tel n'est toutefois le cas que dans la mesure où l'arrêté royal concerne la libre prestation de services (le chapitre IV de celui-ci), et encore, à en juger par la syntaxe de l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 décembre

⁷ Voir également l'avis C.E. 54.124/2 du 8 octobre 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 14 novembre 2013 'modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 2 juin 2008 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de service des vétérinaires'.

⁸ Les connaissances linguistiques sont réglées dans l'article 25 de la loi du 12 février 2008.

1950, pour autant que soient fixées les conditions et les modalités de l'inscription dans le registre spécial.

Le projet à l'examen concerne une disposition du chapitre III de l'arrêté royal du 2 juin 2008. Ce chapitre a trait à la liberté d'établissement et non à la libre prestation de services. Selon le délégué, l'intention est cependant d'exiger les mêmes connaissances linguistiques pour la libre prestation de services, ce qui nécessiterait toutefois une adaptation du projet. Le fondement juridique d'une telle disposition résiderait également dans l'article 1^{er} de la loi du 4 avril 1980 (et ce à condition que cet aspect puisse aussi être considéré comme une transposition de l'article 53 de la directive 2005/36/CE, c'est-à-dire pour autant que les connaissances linguistiques requises soient nécessaires à l'exercice de la profession dans le cadre de la libre prestation de services – on n'anticipera pas ici la réponse à cette question).

3.4. Eu égard au fondement juridique de l'arrêté en projet, la délibération en Conseil des ministres est par conséquent requise et, en son absence, la demande d'avis est irrecevable. Après avoir été délibéré en Conseil des ministres et après avoir été éventuellement adapté compte tenu de cette délibération, le projet devra être à nouveau soumis pour l'avis au Conseil d'État, section de législation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT