



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.526/1
van 26 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot
wijziging van het koninklijk besluit van
17 augustus 2007 houdende maatregelen
ter omzetting in de interne rechtsorde
van Richtlijn 2005/36/EG van
7 september 2005 van het Europees
Parlement en de Raad betreffende de
erkenning van beroepskwalificaties,
teneinde de Richtlijn 2013/55/EU van
20 november 2013 tot wijziging van
Richtlijn 2005/36/EG betreffende de
erkenning van beroepskwalificaties en
Verordening (EU) nr. 1024/2012
betreffende de administratieve
samenwerking via het
Informatiesysteem interne markt om te
zetten’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.526/1
du 26 juin 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale
‘modifiant l'arrêté royal du
17 août 2007 portant des mesures en
vue de la transposition dans l'ordre
juridique interne de la
Directive 2005/36/CE du Parlement
européen et du Conseil du
7 septembre 2005 relative à la
reconnaissance des qualifications
professionnelles, en vue de transposer la
Directive 2013/55/UE du
20 novembre 2013 modifiant la
directive 2005/36/CE relative à la
reconnaissance des qualifications
professionnelles et le règlement (UE)
n° 1024/2012 concernant la coopération
administrative par l'intermédiaire du
système d'information du marché
intérieur’

Op 15 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 juni 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 houdende maatregelen ter omzetting in de interne rechtsorde van Richtlijn 2005/36/EG van 7 september 2005 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, teneinde de Richtlijn 2013/55/EU van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt om te zetten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 2017.

*

Le 15 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 26 juin 2017, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté royal du 17 août 2007 portant des mesures en vue de la transposition dans l'ordre juridique interne de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, en vue de transposer la Directive 2013/55/UE du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) no 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 juin 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 ‘houdende maatregelen ter omzetting in de interne rechtsorde van Richtlijn 2005/36/EG van 7 september 2005 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’. De wijzigingen beogen, in essentie, gedeeltelijke omzetting te verlenen aan richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 ‘tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt’.

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen volgt vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 4, 5 en 7 van de programmawet van 10 februari 1998 ‘tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap’, alsook in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt op grond van artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’¹.

3.2. Het ontworpen artikel 13/2 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 (artikel 13 van het ontwerp) betreft niet de erkenning van beroepskwalificaties van aanvragers uit een andere lidstaat die de activiteit in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest willen uitoefenen, maar wel de aanvraag van de Europese beroepskaart om een beroep in een andere lidstaat dan België uit te oefenen. Het betreft met andere woorden, in de terminologie van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’, de gevallen waarin België (*in casu* het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest) de “lidstaat van oorsprong” en niet de “ontvangende lidstaat” is.

Dergelijke regeling vindt geen rechtsgrond in een bepaling van de wet van 10 februari 1998, ook niet indien deze gelezen wordt in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Ze dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten. Met het oog op de omzetting van richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd, zal bij ordonnantie in een regeling of een rechtsgrond moeten worden voorzien.

¹ Dat artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ van overeenkomstige toepassing verklaart.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 is, ook na de wijzigingen door het ontwerp, beperkt. Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit is het slechts van toepassing “op de activiteiten en beroepswerkzaamheden vermeld in de bijlage bij dit besluit, voor zover die worden uitgeoefend in een kleine of middelgrote onderneming”. In afwijking daarop zal het ontworpen artikel 13/3 van toepassing zijn “op de beroepen waarvoor de vestigingsvoorwaarden overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen worden geregeld” (artikel 2, 1°, van het ontwerp). Artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 bepaalt bovendien dat de gereguleerde beroepswerkzaamheden in de zin van het besluit de werkzaamheden zijn “waarvoor uitoefeningsvoorwaarden zijn opgelegd krachtens de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap”.

Bijgevolg is de omzetting van richtlijn 2013/55/EU door het ontwerp beperkt, namelijk tot het toepassingsgebied van het (gewijzigde) koninklijk besluit van 17 augustus 2007.

Binnen de hem toegemeten tijd kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, echter niet uitsluiten dat er in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet ook andere “gereguleerde beroepen” zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, a), van richtlijn 2005/36/EG bestaan, waarvan de erkenningsregeling of de beroepskwalificaties zijn vastgesteld op grond van andere bevoegdheden van het gewest dan deze inzake de vestigingsvoorwaarden zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Indien dit het geval zou zijn, en deze beroepen buiten het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 zouden vallen, zal moeten worden voorzien in de omzetting van de bepalingen van richtlijn 2013/55/EU, bijvoorbeeld met betrekking tot de beroepskaart (en desgevallend van de overige bepalingen van richtlijn 2005/36/EG). Het komt aan de adviesaanvrager toe om na te gaan of dergelijke bijkomende omzetting effectief vereist is.

Aanhef

5. Het tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld met de vermelding dat de artikelen 4 en 5 van de wet van 10 februari 1998 werden gewijzigd bij de wet van 11 mei 2003 en de ordonnantie van 2 juli 2015 respectievelijk bij de wet van 11 mei 2003.

Artikel 2

6. In het ontworpen artikel 1, derde lid, 8°, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 wordt “EPC” gedefinieerd als “de Europese beroepskaart, als bedoeld in artikel 4bis van de richtlijn”.

Naar luid van artikel 288, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is “een richtlijn (...) verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch [wordt] aan de nationale instanties (...) de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen”. Een Europese richtlijn is derhalve bestemd voor de lidstaten, die verplicht zijn ze om te zetten, dat wil zeggen de nodige regels daartoe op te nemen in hun interne recht.

Wanneer naar verplichtingen of regels die voortvloeien uit een richtlijn wordt verwezen, dient derhalve in de regel gewag te worden gemaakt van de internrechtelijke regels waarbij de betrokken richtlijn of richtlijnbeplating is omgezet. Voor zover die omzetting nog niet heeft plaatsgevonden, dient de relevante inhoud van de richtlijnbeplatingen in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

Artikel 5

7. Met het oog op de overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse versie en met het oog op de overeenstemming met artikel 11 van richtlijn 2005/36/EG dienen de onderdelen 1°, a) en b), 2°, a) en b), en 3°, a) en b), van het ontworpen artikel 6/1 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 in de Nederlandse versie telkens te worden voorafgegaan door het woord “hetzij”.

Artikel 14

8. Artikel 14 van het ontwerp belast de minister met de uitvoering van het besluit, zonder te verduidelijken om welke minister het gaat. Hieraan moet worden verholpen.

Het ontwerp bevat enkel wijzigingsbeplatingen aan het koninklijk besluit van 17 augustus 2007. Om die reden dient ook artikel 17 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 in die zin te worden gewijzigd dat “de minister”, gedefinieerd in het ontworpen artikel 1, derde lid, 6°, van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007, belast wordt met de uitvoering van het koninklijk besluit.

Artikel 15

9. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 18 januari 2016. Deze datum dient allicht in verband te worden gebracht met artikel 3, lid 1, van richtlijn 2013/55/EU, dat bepaalt dat de omzettingstermijn verstrijkt op 18 januari 2016.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

In casu is niet duidelijk of aan een van deze voorwaarden wordt voldaan en, meer in het algemeen, hoe aan de ontworpen regeling in praktijk terugwerkende kracht zou kunnen worden verleend. Artikel 15 moet bijgevolg worden aangepast zodat het besluit niet met terugwerkende kracht in werking treedt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 17 août 2007 'portant des mesures en vue de la transposition dans l'ordre juridique interne de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles'. Les modifications visent, pour l'essentiel, à transposer partiellement la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 'modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur'.

3.1. Sous réserve de l'observation formulée ci-après, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 4, 5 et 7 de la loi-programme du 10 février 1998 'pour la promotion de l'entreprise indépendante', ainsi que dans le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' ¹.

3.2. L'article 13/2, en projet, de l'arrêté royal du 17 août 2007 (article 13 du projet) ne concerne pas la reconnaissance des qualifications professionnelles de demandeurs d'un autre État membre qui souhaitent exercer l'activité dans la Région de Bruxelles-Capitale, mais la demande de la carte professionnelle européenne permettant d'exercer une profession dans un autre État membre que la Belgique. En d'autres termes, il concerne, pour employer la terminologie de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles', les cas dans lesquels la Belgique (en l'occurrence, la Région de Bruxelles-Capitale) est « l'État membre d'origine » et non « l'État membre d'accueil ».

Un tel régime ne trouve pas de fondement juridique dans une disposition de la loi du 10 février 1998, même si celle-ci est combinée au pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il doit par conséquent être omis du projet. Il y aura lieu de prévoir, par ordonnance, un dispositif ou un fondement juridique en vue de la transposition de la directive 2005/36/CE, telle qu'elle a été modifiée.

¹ Qui déclare l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' applicable moyennant les adaptations nécessaires.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Le champ d'application de l'arrêté royal du 17 août 2007 est limité, même après les modifications opérées par le projet. Selon l'article 1^{er} de l'arrêté royal, il est applicable seulement « aux activités professionnelles mentionnées dans l'annexe du présent arrêté et exercées dans une petite ou moyenne entreprise ». Par dérogation à cette disposition, l'article 13/3 en projet sera applicable « aux professions dont les conditions d'accès sont réglementées en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » (article 2, 1°, du projet). L'article 2 de l'arrêté royal du 17 août 2007 dispose en outre que les activités professionnelles réglementées au sens de l'arrêté sont les activités « pour lesquelles les conditions d'exercice sont d'application en vertu de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante ».

Par conséquent, la transposition de la directive 2013/55/UE par le projet est limitée, et ce au champ d'application de l'arrêté royal (modifié) du 17 août 2007.

Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'État, section de législation, ne peut toutefois pas exclure qu'il n'existe pas aussi dans la Région de Bruxelles-Capitale d'autres « professions réglementées », visées à l'article 3, paragraphe 1, a), de la directive 2005/36/CE, dont le régime de reconnaissance ou les qualifications professionnelles ont été fixés sur la base de compétences de la région autres que celles relatives aux conditions d'accès à la profession visées à l'article 6, § 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Si tel devait être le cas et si ces professions ne relevaient pas du champ d'application de l'arrêté royal du 17 août 2007, il conviendrait de prévoir la transposition des dispositions de la directive 2013/55/UE, par exemple en ce qui concerne la carte professionnelle (et le cas échéant des autres dispositions de la directive 2005/36/CE). Il appartient au demandeur d'avis de vérifier si pareille transposition complémentaire est effectivement nécessaire.

Préambule

5. Le deuxième alinéa du préambule sera complété par la mention selon laquelle les articles 4 et 5 de la loi du 10 février 1998 ont été modifiés, respectivement, par la loi du 11 mai 2003 ainsi que par l'ordonnance du 2 juillet 2015, et par la loi du 11 mai 2003.

Article 2

6. À l'article 1^{er}, alinéa 3, 8°, en projet, de l'arrêté royal du 17 août 2007, l'« EPC » est définie comme étant « la carte professionnelle européenne, visée à l'article 4bis de la directive ».

Selon l'article 288, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Une directive

européenne est dès lors destinée aux États membres, qui sont obligés de la transposer, c'est-à-dire d'intégrer les règles nécessaires à cet effet dans leur droit interne.

Lorsqu'il est fait référence aux obligations et règles qui découlent d'une directive, il y a dès lors lieu, en règle, de mentionner les normes de droit interne transposant la directive ou la disposition de la directive en question. Pour autant que cette transposition n'ait pas encore été réalisée, le contenu pertinent des dispositions de la directive doit être reproduit dans le projet lui-même.

Article 5

7. En vue d'assurer la concordance entre la version française et la version néerlandaise ainsi que la concordance avec l'article 11 de la directive 2005/36/CE, les points 1°, a) et b), 2°, a) et b), et 3°, a) et b), de l'article 6/1, en projet, de l'arrêté royal du 17 août 2007, devront chaque fois être précédés du mot « hetzij » dans le texte néerlandais.

Article 14

8. L'article 14 du projet charge le ministre de l'exécution de l'arrêté, sans préciser de quel ministre il s'agit. Il convient d'y remédier.

Le projet contient uniquement des dispositions modificatives concernant l'arrêté royal du 17 août 2007. Pour ce motif, il convient également de modifier l'article 17 de l'arrêté royal du 17 août 2007 de façon à ce que « le ministre », défini à l'article 1^{er}, alinéa 3, 6°, en projet, de l'arrêté royal du 17 août 2007, soit chargé de l'exécution de l'arrêté royal.

Article 15

9. L'article 15 du projet dispose que l'arrêté produit ses effets le 18 janvier 2016. Cette date est assurément à mettre en relation avec l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2013/55/UE, qui dispose que le délai de transposition expire le 18 janvier 2016.

L'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

En l'espèce, on n'aperçoit pas clairement si l'une de ces conditions est remplie et, de manière plus générale, comment une portée rétroactive pourrait être donnée au dispositif en projet dans la pratique. Il y a dès lors lieu d'adapter l'article 15 afin que l'arrêté n'entre pas en vigueur avec effet rétroactif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME