



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.700/3
van 17 februari 2021

avis 68.700/3
du 17 février 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 september 2016 betreffende
de erkenning van
beroepskwalificaties en het vrij
verrichten van diensten van
dierenartsen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 septembre 2016 relatif à la
reconnaissance des
qualifications professionnelles
et la libre prestation de services
des vétérinaires'

Op 18 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2021.

*

Le 18 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 11 septembre 2016 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de services des vétérinaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 février 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2021.

*

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 toegespitst op 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 11 september 2016 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen’, teneinde tegemoet te komen aan opmerkingen van de Europese Commissie, enerzijds in het met redenen omkleed advies van 7 maart 2018¹ en anderzijds in de ingebrekestelling van 24 januari 2019², die verband houden met de onvolledige of onjuiste omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

Enerzijds wordt een artikel 4/1 ingevoegd in het koninklijk besluit, ter omzetting van artikel 4septies van richtlijn 2005/36/EG, dat betrekking heeft op de gedeeltelijke toegang tot een beroepsactiviteit van het beroep van dierenarts, overeenkomstig onderdeel 3.4 van het voormelde met redenen omkleed advies (artikel 2 van het ontwerp).

Anderzijds wordt een bepaling opgeheven in artikel 22, § 2, van het koninklijk besluit, waarvan in onderdeel 2.2.5, tweede streepje, van de voormelde ingebrekestelling wordt gesteld dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 2005/36/EG enkel toelaat om gegevens betreffende de verzekeringsdekking te vereisen, maar niet een afzonderlijk document ter staving van de verzekeringsdekking (artikel 3 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond 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’.

In de aanhef wordt tevens melding gemaakt van artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid) en van artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’. Zoals de gemachtigde beaamde, bieden deze bepalingen geen bijkomende rechtsgrond voor het ontwerp.

¹ 2018/2162 C(2019) 1231 final.

² 2018/2283 C(2019) 443 final.

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Naast de twee stellingnames van de Europese Commissie waarvan melding wordt gemaakt in opmerking 2, komen ook andere stellingnames voor in het met redenen omkleed advies van 7 maart 2018 en in de ingebrekestelling van 24 januari 2019. De gemachtigde verklaarde in dat verband dat de Commissie heeft ingestemd met alle antwoorden van de Belgische autoriteiten met betrekking tot het met redenen omkleed advies. Wat betreft de ingebrekestelling blijkt er nog geen reactie te zijn van de Commissie.

Binnen het bestek van deze adviesaanvraag staat het niet aan de Raad van State om zich uit te spreken over de gegrondheid van de stellingnames van de Europese Commissie waarvoor thans geen ontworpen wijzigingen voor advies worden voorgelegd. Dat neemt niet weg dat wanneer dergelijke wijzigingen worden uitgewerkt, ze alsnog om advies zullen moeten worden voorgelegd aan de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet het eerste en het derde lid van de aanhef worden weggelaten.

6. In de aanhef moet eveneens worden verwezen naar het begrotingsakkoord van 23 december 2020.

Artikel 2

7. De ontworpen omzetting van artikel 4^{septies} van richtlijn 2005/36/EG is gesteund op de premisse van de Europese Commissie dat de uitzonderingsbepaling in lid 6 van dat artikel niet van toepassing is. De Commissie overwoog in dat verband het volgende:³

“Artikel 4 septies, lid 6, van Richtlijn 2005/36/EG bepaalt dat artikel 4 septies, leden 1 tot en met 5, van Richtlijn 2005/36/EG niet van toepassing is op beroepsbeoefenaren wier beroepskwalificaties automatisch worden erkend uit hoofde van titel III, hoofdstukken II, III en III bis, van de richtlijn. Het is belangrijk te benadrukken dat deze bepaling is bedoeld om te waarborgen dat individuele beroepsbeoefenaren wier beroepskwalificaties automatisch worden erkend, niet aan een besluit over gedeeltelijke toegang van de ontvangende lidstaat kunnen worden onderworpen, maar hun recht op volledige toegang tot de voorbehouden activiteiten van het beroep dat automatisch wordt erkend, behouden.

³ Met redenen omkleed advies van 7 maart 2018, onderdeel 3.4, p. 18-19.

De bepaling van artikel 4 septies, lid 6, van Richtlijn 2005/36/EG heeft niet tot doel een volledig beroep waarvoor op grond van Richtlijn 2005/36/EG automatische erkenning mogelijk is, van het toepassingsgebied van artikel 4 septies van Richtlijn 2005/36/EG uit te sluiten. Anders zouden beroepsbeoefenaren in de ontvangende lidstaat geen toegang kunnen krijgen tot aan deze beroepen voorbehouden activiteiten, hoewel zij in hun lidstaat van oorsprong wel toegang hebben tot dezelfde activiteiten. Ten slotte moet gedeeltelijke toegang per geval door de ontvangende lidstaat worden beoordeeld, waarbij een dergelijke toegang op grond van artikel 4 septies, lid 2, van Richtlijn 2005/36/EG enkel kan worden afgewezen op basis van een dwingende reden van algemeen belang.”

Hieruit kan worden afgeleid dat de Commissie van oordeel is dat de uitzonderingsbepaling van artikel 4 septies, lid 6, van richtlijn 2005/36/EG enkel betrekking heeft op specifieke beroepsbeoefenaars die in aanmerking komen voor de automatische erkenning, maar niet op het beroep van dierenarts als dusdanig, ook al is dat een beroep dat als dusdanig wordt vermeld in hoofdstuk III van titel III van de richtlijn. Volgens die zienswijze is de omzetting van artikel 4 septies daadwerkelijk nodig.

8. In het ontworpen artikel 4/1, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 schrijve men “de Dienst”⁴, veeleer dan “de bevoegde autoriteit”, aangezien het hier specifiek gaat over de Belgische bevoegde autoriteit en niet die van de andere lidstaten.⁵

9. In het ontworpen artikel 4/1, § 4, wordt enkel gewag gemaakt van beroepsactiviteiten met implicaties voor de volksgezondheid en niet voor de openbare veiligheid, zoals wordt vermeld in artikel 4 septies, lid 4, van richtlijn 2005/36/EG. In zoverre de richtlijnbeepaling zo moet worden begrepen dat bij elke aanvraag moet worden nagegaan of het gaat om beroepsactiviteiten met implicaties voor de volksgezondheid of de openbare veiligheid, moeten de woorden “of de openbare veiligheid” worden ingevoegd na het woord “volksgezondheid”, wat door de gemachtigde werd beaamd.

*

⁴ Zie de definitie in artikel 2, 7, van het koninklijk besluit van 11 september 2006.

⁵ Zie de definitie in artikel 3, lid 1, d), van richtlijn 2005/36/EG en in artikel 2, 6, van het koninklijk besluit van 11 september 2006.

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter deux modifications à l'arrêté royal du 11 septembre 2016 'relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de services des vétérinaires', afin de se conformer aux observations formulées par la Commission européenne, d'une part, dans l'avis motivé du 7 mars 2018 ¹ et, d'autre part, dans la mise en demeure du 24 janvier 2019 ², liées à la transposition incomplète ou incorrecte de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 'relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles'.

D'une part, il est inséré dans l'arrêté royal, en vue de la transposition de l'article 4^{septies} de la directive 2005/36/CE, un article 4/1 qui concerne l'accès partiel à une activité professionnelle relevant de la profession vétérinaire, conformément au point 3.4 de l'avis motivé précité (article 2 du projet).

D'autre part, une disposition est abrogée à l'article 22, § 2, de l'arrêté royal, à propos duquel le point 2.2.5, deuxième tiret, de la mise en demeure précitée indique que l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE permet uniquement d'exiger des informations relatives à la couverture d'assurance mais pas un document à part entière attestant d'une telle couverture (article 3 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son 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'.

Par ailleurs, le préambule vise l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution) et l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Comme en a convenu la déléguée, ces dispositions ne procurent pas de fondement juridique supplémentaire au projet.

¹ 2018/2162 C(2019) 1231 final.

² 2018/2283 C(2019) 443 final.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. Outre les deux positions de la Commission européenne mentionnées dans l'observation 2, l'avis motivé du 7 mars 2018 et la mise en demeure du 24 janvier 2019 en contiennent également d'autres. À cet égard, la déléguée a déclaré que la Commission a marqué son accord sur toutes les réponses données par les autorités belges concernant l'avis motivé. S'agissant de la mise en demeure, il semble que la Commission n'a pas encore réagi.

Dans le cadre de la présente demande d'avis, il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur le bien-fondé des positions de la Commission européenne, à l'égard desquelles aucune modification en projet n'est, pour l'heure, soumise pour avis. Il n'en reste pas moins que lorsque pareilles modifications seront élaborées, elles devront encore être soumises pour avis au Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées au point 3, on omettra les premier et troisième alinéas du préambule.

6. Le préambule doit également faire référence à l'accord budgétaire du 23 décembre 2020.

Article 2

7. La transposition en projet de l'article 4^{septies} de la directive 2005/36/CE est fondée sur la prémisse de la Commission européenne selon laquelle la disposition d'exception prévue au paragraphe 6 de cet article ne s'applique pas. À cet égard, la Commission a considéré ce qui suit ¹ :

« L'article 4 *septies*, paragraphe 6, de la directive 2005/36/CE dispose que l'article 4 *septies*, paragraphes 1 à 5, de la directive 2005/36/CE ne s'applique pas aux professionnels qui bénéficient de la reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles conformément au titre III, chapitres II, III et III *bis* de la directive 2005/36/CE. Il est important de souligner que cette disposition vise à faire en sorte que les professionnels individuels bénéficiant de la reconnaissance automatique ne puissent faire l'objet d'une décision d'accès partiel prise par l'État membre d'accueil et qu'ils conservent leur droit d'accès intégral aux activités réservées de la profession pour laquelle la reconnaissance est automatique.

¹ Avis motivé du 7 mars 2018, point 3.4., pp. 18-19.

Le but de l'article [4] *septies*, paragraphe 6, de la directive 2005/36/CE n'est pas d'exclure une profession entière, pour laquelle la reconnaissance automatique est possible au titre de la directive 2005/36/CE, du champ d'application de l'article 4 *septies* de la directive 2005/36/CE. Sinon, les professionnels n'auraient pas la possibilité d'avoir accès aux activités réservées de ces professions dans l'État membre d'accueil, alors qu'ils ont accès aux mêmes activités dans leur État membre d'origine. Enfin, l'accès partiel doit être apprécié au cas par cas par l'État membre d'accueil, qui ne peut le refuser que pour des raisons impérieuses d'intérêt général, conformément à l'article 4 *septies*, paragraphe 2, de la directive 2005/36/CE ».

Il peut s'en déduire que la Commission estime que la disposition d'exception de l'article 4 *septies*, paragraphe 6, de la directive 2005/36/CE ne concerne que des professionnels spécifiques pouvant bénéficier de la reconnaissance automatique, mais pas la profession de vétérinaire en tant que telle, même s'il s'agit là d'une profession qui est mentionnée en tant que telle au chapitre III du titre III de la directive. Selon ce point de vue, la transposition de l'article 4 *septies* est réellement nécessaire.

8. À l'article 4/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016, on écrira « le Service » ¹ plutôt que « l'autorité compétente », dès lors qu'il s'agit spécifiquement en l'occurrence de l'autorité compétente belge et non de celle des autres États membres ².

9. L'article 4/1, § 4, en projet, fait uniquement état d'activités professionnelles qui ont des implications en matière de santé et non en matière de sécurité publique, comme le mentionne l'article 4 *septies*, paragraphe 4, de la directive 2005/36/CE. Dans la mesure où la disposition de la directive doit être interprétée en ce sens qu'il faut vérifier lors de chaque demande s'il s'agit d'activités professionnelles qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publiques, les mots « ou de sécurité publiques » doivent être insérés après le mot « santé », ainsi que l'a confirmé la déléguée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹ Voir la définition à l'article 2, 7, de l'arrêté royal du 11 septembre 2006.

² Voir la définition à l'article 3, paragraphe 1, d), de la directive 2005/36/CE et à l'article 2, 6, de l'arrêté royal du 11 septembre 2006.