



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.542/3
van 20 juni 2022

avis 71.542/3
du 20 juin 2022

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 19 mei 2022 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 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 15 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2022.

*

Le 19 mai 2022, 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 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 15 juin 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2022.

*

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 tot de wijziging van het koninklijk besluit van 11 september 2016 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen’. Daarmee wordt de vervollediging beoogd van wijzigingen die reeds werden aangebracht aan dat koninklijk besluit¹ in navolging van een ingebrekestelling van de Europese Commissie van 24 januari 2019,² die verband houdt 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’.

RECHTSGROND

3.1. 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’. Bij deze bepaling wordt de Koning gemachtigd om, teneinde de uitvoering te verzekeren van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (lees: het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen (thans: de Raad van de Europese Unie), bij besluiten vastgesteld na overleg in de Ministerraad onder meer “de wetsbepalingen betreffende de diergeneeskunde te wijzigen, aan te vullen en eventueel op te heffen”. Er kan worden aangenomen dat de Koning op grond van die machtiging ook de erin vermelde aangelegenheden bij besluit kan regelen.³

3.2. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der Dierenartsen’. Luidens deze bepaling vragen de dierenartsen die wettelijk gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie, voor het tijdelijk en occasioneel uitoefenen van de diergeneeskunde in België, hun inschrijving in het in artikel 5 bedoelde speciale register onder de voorwaarden en volgens de door de Koning vastgelegde nadere regels. Die bepaling bood aanvullend rechtsgrond voor wat artikel 21, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 is geworden.⁴ Die laatste

¹ Bij het koninklijk besluit van 18 april 2021 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten van dierenartsen’.

² Ingrekestelling 2018/2283, C(2019) 443 final, 24 januari 2019.

³ Zie daarover adv.RvS 58.903/3 van 17 maart 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 september 2016, opmerking 6.1.

⁴ Adv.RvS 58.903/3, opmerking 6.5.

bepalingen worden evenwel niet gewijzigd bij dit ontwerp, dat ook geen bepalingen bevat waarvoor het voormelde artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 dienstig is als rechtsgrond.

3.3. In de aanhef wordt tevens melding gemaakt van artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’. Het ontwerp geeft geen uitvoering aan deze bepaling, zodat ze geen rechtsgrond vormt voor het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Wat betreft de overeenstemming met richtlijn 2005/36/EG moet het volgende worden opgemerkt.

4.1. Met artikel 2 van het ontwerp wordt beoogd tegemoet te komen aan een van de opmerkingen in de voormelde ingebrekestelling van de Europese Commissie,⁵ die inhoudt dat artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 strijdig is met richtlijn 2005/36/EG in zoverre de erin vervatte regeling inzake het verschaffen van informatie omtrent de opleiding van de aanvrager van een toelating om het beroep van dierenarts in België te mogen uitoefenen, ook van toepassing is op dierenartsen die genieten van de automatische erkenning van beroepskwalificaties op grond van de geharmoniseerde minimumvoorwaarden van de opleiding.

De gemachtigde bevestigde evenwel dat de voormelde bepaling niet zonder meer kan worden opgeheven, maar moet worden gehandhaafd voor dierenartsen die erkenning van hun beroepskwalificaties vragen maar die niet onder de automatische erkenning vallen. Zij voegde daaraan toe:

“En conséquence, le paragraphe ne sera pas abrogé mais modifié de la façon suivante :

‘§ 2. Au moment de la demande du titre de formation visé au § 1^{er}, 2^o, si le diplôme n’est repris pas au Chapitre II de l’annexe de l’arrêté royal, alors le Service peut inviter le demandeur à fournir des informations concernant sa formation dans la mesure nécessaire pour déterminer l’existence éventuelle de différences substantielles avec la formation nationale exigée. Si le demandeur est dans l’impossibilité de fournir ces informations, le Service s’adresse au point de contact, à l’autorité compétente ou à tout autre organisme compétent de l’État membre d’origine.’

En pratique, le niveau fédéral n’est pas compétent pour reconnaître un diplôme. Nous sommes compétents pour faire l’attestation de reconnaissance automatique mais pour l’équivalence ce sont les communautés qui sont compétentes. Donc si nous recevons ce type de demande, nous les transférerons vers les communautés.”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

⁵ Ingebrekestelling 2018/2283, C(2019) 443 final, 24 januari 2019, punt 2.5.2, laatste streepje, p. 29.

4.2. Artikel 3 van het ontwerp voegt bepalingen in ter omzetting van artikel 7, lid 4, van richtlijn 2005/36/EG, teneinde tegemoet te komen aan een andere opmerking van de Europese Commissie in de voormelde ingebrekestelling, die inhoudt dat de toepassingsvoorwaarden en de te volgen procedure voor de controle van de beroepskwalificaties van de dienstverrichter niet werden omgezet.⁶

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 19/1, § 1, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 schrijve men “incidenteel” in plaats van “incidentele”.

De gemachtigde bevestigde dat in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 19/1, § 1, geschreven moet worden “maar *die* niet valt onder het stelsel van de automatische erkenning” in plaats van “maar dat niet valt onder het stelsel van de automatische erkenning”, om te verduidelijken dat het gaat om individuele dierenartsen die niet onder de automatische erkenning vallen en niet om het beroep van dierenarts als dusdanig. Nog duidelijker zou zijn om de ontworpen bepaling als volgt te stellen: “Indien de dienstverrichter het beroep van dierenarts tijdelijk en incidenteel in België wenst uit te oefenen, kan de Dienst voor de eerste dienstverrichting zijn beroepskwalificaties controleren indien hij niet valt onder het stelsel van de automatische erkenning.”

In het ontworpen artikel 19/1, § 3, tweede lid, ontbreekt de regel dat de kennisgeving van de reden van de vertraging binnen dezelfde termijn moet gebeuren. Dergelijke lacunes kunnen worden voorkomen door nauwer aan te sluiten bij de formulering in de richtlijnbeepaling.

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 19/1, § 4, schrijve men, zoals in de richtlijnbeepaling “est de nature à nuire” in plaats van “peut nuire”.

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 19/1, § 4, tweede zin, moet het woord “wel” worden weggelaten.

De gemachtigde bevestigde ten slotte dat artikel 7, lid 4, zesde alinea, van de richtlijn nog moet worden omgezet. Zij stelt voor de volgende bepaling toe te voegen: “§ 6. Dans les cas où les qualifications professionnelles ont été vérifiées conformément au présent alinéa, la prestation de services est effectuée sous le titre professionnel belge.” Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

⁶ Ingebrekestelling 2018/2283, C(2019) 443 final, 24 januari 2019, punt 2.2.8.1, p. 12.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.2 en 3.3, moeten het eerste en het derde lid van de aanhef worden weggelaten.

*

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 de modifier l'arrêté royal du 11 septembre 2016 'relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de services des vétérinaires'. Le projet entend compléter des modifications déjà apportées à cet arrêté royal ¹ à la suite d'une mise en demeure de la Commission européenne du 24 janvier 2019 ², concernant 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'.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. 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'. Afin d'assurer l'exécution des dispositions du Traité instituant la Communauté économique européenne (lire : le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et des directives du Conseil des Communautés européennes (actuellement : le Conseil de l'Union européenne), cette disposition habilite le Roi, par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, « à modifier, compléter et éventuellement abroger les dispositions législatives relatives à l'art vétérinaire », notamment. On peut considérer qu'en vertu de cette habilitation, le Roi peut également régler par arrêté les matières qui y sont mentionnées ³.

3.2. Le préambule vise également l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1950 'créant l'Ordre des Médecins vétérinaires'. Aux termes de cette disposition, les médecins vétérinaires qui sont légalement établis dans un autre État membre de l'Union européenne pour y exercer la médecine vétérinaire de façon temporaire et occasionnelle en Belgique, demandent leur inscription dans le registre spécial visé à l'article 5 aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi. Cette disposition a procuré un fondement juridique complémentaire à la disposition devenue l'article 21, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 ⁴. Ces dernières dispositions ne

¹ Par l'arrêté royal du 18 avril 2021 'modifiant l'arrêté royal du 11 septembre 2016 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation de services des vétérinaires'.

² Mise en demeure 2018/2283, C(2019) 443 final, 24 janvier 2019.

³ Voir à cet égard l'avis C.E. 58.903/3 du 17 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 septembre 2016, observation 6.1.

⁴ Avis C.E. 58.903/3, observation 6.5.

sont toutefois pas modifiées par le présent projet, qui ne comporte pas non plus de dispositions auxquelles l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1950 sert de fondement juridique.

3.3. Le préambule vise en outre l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Le projet ne pourvoit pas à l'exécution de cette disposition, de sorte qu'elle ne procure pas de fondement juridique au projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. En ce qui concerne la conformité avec la directive 2005/36/CE, on observera ce qui suit.

4.1. L'article 2 du projet entend répondre à l'une des observations formulées dans la mise en demeure précitée de la Commission européenne ⁵, selon laquelle l'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 est contraire à la directive 2005/36/CE dans la mesure où la règle qui y est énoncée au sujet des informations à fournir concernant la formation du demandeur d'une autorisation à pouvoir exercer la profession de vétérinaire en Belgique, s'applique également aux vétérinaires qui bénéficient de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles sur la base des conditions de formation minimales harmonisées.

La déléguée a toutefois confirmé que la disposition précitée ne peut pas être purement et simplement abrogée, mais doit être maintenue à l'égard des vétérinaires qui demandent la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles mais qui ne relèvent pas de la reconnaissance automatique. Elle y a ajouté :

« En conséquence, le paragraphe ne sera pas abrogé mais modifié de la façon suivante :

‘§ 2. Au moment de la demande du titre de formation visé au § 1^{er}, 2^o, si le diplôme n'est repris pas au Chapitre II de l'annexe de l'arrêté royal, alors le Service peut inviter le demandeur à fournir des informations concernant sa formation dans la mesure nécessaire pour déterminer l'existence éventuelle de différences substantielles avec la formation nationale exigée. Si le demandeur est dans l'impossibilité de fournir ces informations, le Service s'adresse au point de contact, à l'autorité compétente ou à tout autre organisme compétent de l'État membre d'origine.’

En pratique, le niveau fédéral n'est pas compétent pour reconnaître un diplôme. Nous sommes compétents pour faire l'attestation de reconnaissance automatique mais pour l'équivalence ce sont les communautés qui sont compétentes. Donc si nous recevons ce type de demande, nous les transférerons vers les communautés ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

4.2. L'article 3 du projet insère des dispositions en vue de la transposition de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2005/36/CE, afin de répondre à une autre observation qu'a formulée la Commission européenne dans sa mise en demeure précitée, selon laquelle les conditions

⁵ Mise en demeure 2018/2283, C(2019) 443 final, 24 janvier 2019, point 2.5.2, dernier tiret, p. 29.

d'application et la procédure à suivre pour vérifier les qualifications professionnelles du prestataire de services n'ont pas été transposées ⁶.

Dans le texte néerlandais de l'article 19/1, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016, on écrira « incidenteel » au lieu de « incidentele ».

La déléguée a confirmé que dans le texte néerlandais de l'article 19/1, § 1^{er}, en projet, on écrira « maar *die* niet valt onder het stelsel van de automatische erkenning » au lieu de « maar dat niet valt onder het stelsel van de automatische erkenning », afin de préciser qu'il s'agit de vétérinaires considérés individuellement qui ne relèvent pas de la reconnaissance automatique et non de la profession de vétérinaire en tant que telle. Le texte gagnerait encore en clarté si l'on rédigeait la disposition en projet comme suit : « Si le prestataire de services souhaite exercer en Belgique de manière temporaire et occasionnelle la profession de vétérinaire, le Service peut, avant la première prestation, contrôler les qualifications professionnelles dudit prestataire si celui-ci ne relève pas du régime de reconnaissance automatique ».

Dans l'article 19/1, § 3, alinéa 2, en projet, la règle selon laquelle la notification des raisons du retard doit avoir lieu dans le même délai, fait défaut. De telles lacunes peuvent être évitées en s'alignant plus étroitement sur la formulation de la disposition de la directive.

Dans le texte français de l'article 19/1, § 4, en projet, on écrira, comme dans la disposition de la directive « est de nature à nuire » au lieu de « peut nuire ».

Dans le texte néerlandais de l'article 19/1, § 4, deuxième phrase, en projet, on omettra le mot « wel ».

Enfin, la déléguée a confirmé que l'article 7, paragraphe 4, sixième alinéa, de la directive doit encore être transposé. Elle propose d'ajouter la disposition suivante : « § 6. Dans les cas où les qualifications professionnelles ont été vérifiées conformément au présent alinéa, la prestation de services est effectuée sous le titre professionnel belge ». On peut se rallier à cette proposition de texte.

⁶ Mise en demeure 2018/2283, C(2019) 443 final, 24 janvier 2019, point 2.2.8.1, p. 12.

EXAMEN DU TEXTEPréambule

5. Vu les observations formulées aux points 3.2 et 3.3, on omettra les premier et troisième alinéas du préambule.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH