

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 maart 1999 door de Minister van Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky", heeft op 1 april 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 29 mars 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 5 mars 1993 portant des mesures de police sanitaire relative à la maladie d'Aujeszky", a donné le 1er avril 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat

- de vernietiging van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky, uitgesproken op 26 februari 1999 bij het arrest nr. 78.998 van de Raad van State, de facto leidt tot de onmogelijkheid om een vaccinatiebeleid in sommige delen van het land te voeren, wat de doelstelling van de uitroeiing van deze ziekte in vraag stelt;
- de uitroeiing van deze ziekte, door het opdrijven van de vaccinatie en van de controle op de uitvoering ervan, een essentiële voorwaarde stelt om de uitvoer van varkens naar de andere lidstaten van de Europese Unie te handhaven;
- de beschikking 98/703/EG van de Commissie van 26 november 1998 tot goedkeuring van de uitroeiingsprogramma's van de dierenziekten, die voor 1999 door de lidstaten zijn ingediend, en tot vaststelling van de financiële bijdrage van de Gemeenschap, in artikel 35 oplegt dat de nodige wettelijke bestuursrechtelijke bepalingen voor de uitvoering van het programma in werking moeten treden tegen 1 januari 1999;
- de reglementering in het vernietigde besluit een fundamenteel element vormt van het uitroeiingsplan van de ziekte van Aujeszky, ingediend door het Koninkrijk België en goedgekeurd door voornoemde beschikking 98/70/EG".

*

* *

.../...

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal maatregelen in te voeren in het kader van een met Europese steun opgezet vaccinatieprogramma in de varkenssector, en dit ter bestrijding van de ziekte van Aujeszky. Daartoe beoogt het ontwerp de wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky.

Het ontwerp komt erop neer dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky, door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 78.998 van 26 februari 1999 (1), opnieuw in de rechtsorde ingevoerd worden.

(1) De vernietiging was gesteund op het feit dat ten onrechte een beroep was gedaan op de dringende noodzakelijkheid om geen advies te vragen aan de afdeling wetgeving.

De ontworpen maatregelen hebben in hoofdzaak betrekking op de aanwijzing van het vaccin dat mag worden gebruikt voor de vaccinatie tegen de ziekte van Aujeszky, de aanwijzing van de persoon die de vaccinatie mag uitvoeren, alsmede de indeling van het grondgebied van het Rijk in drie zones voor de toepassing van de vaccinatie (artikelen 3 en 6 van het ontwerp - ontworpen artikelen 9 en 10, en bijlage I). In het ontworpen artikel 10, § 5, wordt aan de voor landbouw bevoegde minister een zeer ruime bevoegdheid verleend om de maatregelen inzake de controle op de uitvoering van de vaccinatie te bepalen.

Daarnaast beogen de artikelen 1, 2, 4 en 5 van het ontwerp enkele terminologische aanpassingen van het voornoemde besluit van 5 maart 1993.

De artikelen 7 en 8 ten slotte bevatten respectievelijk een overgangsbepaling en een bepaling i.v.m. de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in :

- artikel 7, § 2, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, luidens welke bepaling de Koning aan de eigenaar of de houder van dieren de tussenkomst van een dierenarts kan opleggen, die belast wordt met de uitvoering van beslissingen genomen door de Diergeneeskundige dienst (lees : de Veterinaire Diensten) van het Ministerie van Landbouw;

.../...

- artikel 8, eerste lid, 1°, van dezelfde wet, dat aan de Koning machtiging verleent tot het treffen van alle maatregelen om dierenziekten te bestrijden, uit te roeien of hun verspreiding te verhinderen;
- artikel 12 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, welke bepaling voorschrijft dat de toediening van geneesmiddelen in beginsel door een erkende dierenarts moet gebeuren (paragraaf 1), doch tevens onder bepaalde voorwaarden toestaat dat deze toediening door de eigenaar of de houder van de dieren gebeurt (paragraaf 3).

ALGEMENE OPMERKING

Voordat het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 is vernietigd, zijn in het koninklijk besluit van 5 maart 1993 nog wijzigingen aangebracht bij het koninklijk besluit van 14 december 1998. De wijzigingen aangebracht bij de artikelen 2, 3, 5 en 6 van dat laatste besluit hebben betrekking op bepalingen van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 die nadien geheel of gedeeltelijk vernietigd zijn.

Het zou de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving ten goede komen, indien de artikelen 2, 3, 5 en 6 van het koninklijk besluit van 14 december 1998 ingetrokken zouden worden, en indien de in de artikelen 3,

.../...

5 en 6 bedoelde wijzigingen in het voor advies voorgelegde ontwerp verwerkt zouden worden (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient ook verwezen te worden naar artikel 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, aangezien die bepaling de rechtsgrond vormt voor de delegatie aan de minister, bedoeld in het ontworpen artikel 10, § 5, van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 (artikel 3 van het ontwerp).

Aangezien de artikelen 7, 8 en 29 van de genoemde wet tot op heden niet zijn gewijzigd, kan de vermelding van de wijzigende wetten weggelaten worden.

2. Het vierde en het vijfde lid van de aanhef kunnen worden geschrapt. De erin vermelde koninklijke besluiten bieden immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en worden er ook niet door gewijzigd of opgeheven.

(1) De wijziging bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 december 1998 is zonder voorwerp geworden. Dat artikel 2 strekt immers tot de opheffing van een bepaling (artikel 6, "tweede lid", waarmee kennelijk bedoeld wordt : artikel 6, "laatste volzin"), welke ingevoegd is bij het (vernietigde) koninklijk besluit van 10 augustus 1998.

Artikel 1

1. Het verdient aanbeveling artikel 1 van het ontwerp als volgt te structureren :

"In artikel 1 van het koninklijk besluit van ..., gewijzigd bij ..., worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de bepaling onder 2° wordt vervangen als volgt :

"2° ...";

2° de bepaling onder 7° wordt vervangen als volgt :

"7° ...";

3° de bepaling onder 8° wordt vervangen als volgt :

"8° ...";

4° na de bepaling onder 12° wordt een 13° ingevoegd, luidend als volgt :

"13° ...".

.../...

2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen 7° schrijve men "erkende dierenarts" in plaats van "aangenomen dierenarts".

Artikel 3

1. Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Hoofdstuk IV van hetzelfde besluit, bestaande uit de artikelen 9 en 10, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 december 1998 (1), wordt vervangen als volgt : ...".

2. Luidens het ontworpen artikel 9, § 3, is enkel de bedrijfsdierenarts bevoegd voor de uitvoering van de vaccinatie. In paragraaf 4 van hetzelfde artikel wordt echter bepaald dat het vaccin tegen de ziekte van Aujeszky onder de toepassing valt van artikel 12, §§ 1 en 3, van de voornoemde wet van 28 augustus 1991. Beide ontworpen bepalingen lijken op het eerste gezicht in contradictie te zijn met elkaar. Immers, de voornoemde wetsbepaling schrijft weliswaar voor dat de toediening van geneesmiddelen in beginsel door een erkende dierenarts moet gebeuren (paragraaf 1), maar laat tevens toe dat deze toediening onder bepaalde voorwaarden door de verantwoordelijke voor de dieren kan gebeuren (paragraaf 3).

(1) Indien wordt ingegaan op de suggestie vervat in de algemene opmerking, kan de vermelding van het wijzigende besluit worden weggelaten.

Om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

"De bedrijfsdierenarts is bevoegd en niet gelijk welke erkende of aangenomen dierenarts. De verplichting tot het aanwerven van een bedrijfsdierenarts geldt voor ieder producent overeenkomstig het KB van 15.2.1995 dat in de aanhef wordt vermeld (1).

Ook als de bedrijfsdierenarts niet het vaccin tegen de ziekte van Aujeszky toedient is hij bevoegd voor de verschaffing van het vaccin aan de producent en voor de controle op de toediening (...)"

Gelet op deze toelichting verdient het aanbeveling het ontworpen artikel 9, § 3, nader te preciseren, en meer in het bijzonder, in plaats van de term "uitvoering van de vaccinatie" te gebruiken, in de tekst een onderscheid te maken tussen, eensdeels, het toedienen van het vaccin, en, anderdeels, het verschaffen van het vaccin en de controle op de toediening.

Artikel 8

Volgens dit artikel treedt het ontworpen besluit retroactief in werking.

(1) Bedoeld wordt artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten.

Doordat het ontworpen besluit o.m. bepaalde verplichtingen oplegt aan de eigenaars en de houders van dieren, dient er voor de retroactieve inwerkingtreding een verantwoording te zijn, die betrekking heeft op de inhoud zelf van de ontworpen regeling.

In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar verwezen naar de financiële steun van de Europese Gemeenschap, die afhankelijk is van het nemen van de nodige maatregelen vóór 1 januari 1999.

Bij die verantwoording moet een voorbehoud gemaakt worden. Het feit dat de overheid de mogelijkheid van financiële steun zou verliezen, is op zichzelf niet voldoende om de gevolgen van een vernietigingsarrest grotendeels ongedaan te maken.

Bij gebreke van een deugdelijke verantwoording, dient artikel 8 uit het ontwerp weggelaten te worden (1).

(1) Indien voor de retroactieve inwerkingtreding alsnog een deugdelijke verantwoording gegeven kan worden, dient in artikel 8 geschreven te worden : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1999". Bovendien moeten dan in artikel 7, § 1, de woorden "binnen de maand na het in werking treden van dit besluit" vervangen worden door "ten laatste één maand na de bekendmaking van dit besluit".

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat

- de vernietiging van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky, uitgesproken op 26 februari 1999 bij het arrest nr. 78.998 van de Raad van State, de facto leidt tot de onmogelijkheid om een vaccinatiebeleid in sommige delen van het land te voeren, wat de doelstelling van de uitroeiing van deze ziekte in vraag stelt;
- de uitroeiing van deze ziekte, door het opdrijven van de vaccinatie en van de controle op de uitvoering ervan, een essentiële voorwaarde stelt om de uitvoer van varkens naar de andere lidstaten van de Europese Unie te handhaven;
- de beschikking 98/703/EG van de Commissie van 26 november 1998 tot goedkeuring van de uitroeiingsprogramma's van de dierenziekten, die voor 1999 door de lidstaten zijn ingediend, en tot vaststelling van de financiële bijdrage van de Gemeenschap, in artikel 35 oplegt dat de nodige wettelijke bestuursrechtelijke bepalingen voor de uitvoering van het programma in werking moeten treden tegen 1 januari 1999;
- de reglementering in het vernietigde besluit een fundamenteel element vormt van het uitroeiingsplan van de ziekte van Aujeszky, ingediend door het Koninkrijk België en goedgekeurd door voornoemde beschikking 98/70/EG".

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à instaurer un certain nombre de mesures dans le cadre d'un programme de vaccination dans le secteur porcin, mis sur pied avec l'aide européenne, en vue de lutter contre la maladie d'Aujeszky. A cet effet, le projet tend à modifier l'arrêté royal du 5 mars 1993 portant des mesures de police sanitaire relatives à la maladie d'Aujeszky.

Le projet implique la réintroduction dans l'ordre juridique des dispositions de l'arrêté royal du 10 août 1998 modifiant l'arrêté royal du 5 mars 1993 portant des mesures de police sanitaire relative à la maladie d'Aujeszky, que le Conseil d'Etat a annulé par son arrêt n° 78.998 du 26 février 1999 (1).

(1) L'annulation se fondait sur le fait que l'urgence avait été invoquée abusivement, afin de ne pas consulter la section de législation.

.../...

Les mesures en projet portent essentiellement sur la désignation du vaccin qui peut être utilisé pour la vaccination contre la maladie d'Aujeszky, sur la désignation de la personne qui peut effectuer la vaccination, ainsi que sur la division du territoire du Royaume en trois zones pour l'application de la vaccination (articles 3 et 6 du projet - articles 9 et 10 en projet, et annexe I). L'article 10, § 5, en projet, attribue au ministre qui a l'agriculture dans ses attributions, un pouvoir très large pour arrêter les mesures relatives au contrôle de l'exécution de la vaccination.

Par ailleurs, les articles 1er, 2, 4 et 5 du projet visent à apporter quelques adaptations terminologiques à l'arrêté du 5 mars 1993 précité.

Enfin, les articles 7 et 8 comportent, respectivement, une disposition transitoire et une disposition relative à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

2. Le projet trouve un fondement légal à :

- l'article 7, § 2, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, selon lequel le Roi peut imposer au propriétaire ou au détenteur d'animaux l'intervention d'un vétérinaire qui sera chargé de l'exécution des décisions prises par le Service vétérinaire du Ministère de l'Agriculture;
- l'article 8, alinéa 1er, 1°, de la même loi, qui autorise le Roi à prendre toute mesure ayant pour but

.../...

de lutter contre les maladies des animaux, de les éradiquer, ou d'empêcher leur propagation;

- l'article 12 de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, qui prévoit que les médicaments doivent en principe être administrés par un médecin vétérinaire agréé (paragraphe 1er), mais permet également, dans certaines conditions, que cette administration soit réalisée par le propriétaire ou le détenteur des animaux (paragraphe 3).

OBSERVATION GENERALE

Avant l'annulation de l'arrêté royal du 10 août 1998, des modifications ont encore été apportées à l'arrêté royal du 5 mars 1993 par l'arrêté royal du 14 décembre 1998. Les modifications apportées par les articles 2, 3, 5 et 6 de ce dernier arrêté concernant des dispositions de l'arrêté royal du 5 mars 1993, qui ont ensuite été annulées en tout ou en partie.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique et dans un souci de clarté de la réglementation, il serait indiqué de rapporter les articles 2, 3, 5 et 6 de l'arrêté royal du 14 décembre 1998 et d'insérer les modifications prévues par les articles 3, 5 et 6 dans le projet soumis pour avis (1).

(1) La modification prévue à l'article 2 de l'arrêté royal du 14 décembre 1998 est devenue sans objet. Cet article 2 a en effet pour objet de supprimer une disposition (article 6, "alinéa 2", par lequel on entend manifestement l'article 6, "dernière phrase"), qui a été insérée par l'arrêté royal (annulé) du 10 août 1998.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il y a lieu de faire également référence à l'article 29 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, cette disposition constituant le fondement légal de la délégation au ministre, qui est prévue à l'article 10, § 5, en projet, de l'arrêté royal du 5 mars 1993 (article 3 du projet).

Les articles 7, 8 et 29 de la loi précitée n'ayant pas été modifiés à ce jour, la mention des lois modificatives peut être omise.

2. Les quatrième et cinquième alinéas du préambule peuvent être supprimés. En effet, les arrêtés royaux qui y sont mentionnés, ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet, et ne sont pas davantage modifiés ou abrogés par celui-ci.

Article 1er

1. Il est recommandé de structurer l'article 1er du projet comme suit :

"A l'article 1er de l'arrêté royal du ..., modifié par ..., sont apportées Les modifications suivantes :

.../...

1° le 2° est remplacé par la disposition suivante :

"2° ...";

2° le 7° est remplacé par la disposition suivante :

"7° ...";

3° le 8° est remplacé par la disposition suivante :

"8° ...";

4° après le 12°, il est inséré un 13°, rédigé comme suit :

"13° ...".

2. Dans le texte néerlandais du 7° en projet, il conviendrait d'écrire "erkende dierenarts" au lieu de "aangenomen dierenarts".

Article 3

1. On énoncera la phrase liminaire de cet article comme suit :

"Le chapitre IV du même arrêté, comprenant les articles 9 et 10, modifiés par l'arrêté royal du 14 décembre

.../...

1998 (1), est remplacé par les dispositions suivantes : ...".

2. Selon l'article 9, § 3, en projet, le vétérinaire d'exploitation est le seul compétent pour l'exécution de la vaccination. Le paragraphe 4 du même article dispose cependant que le vaccin contre la maladie d'Aujeszky tombe sous l'application de l'article 12, §§ 1er et 3, de la loi précitée du 28 août 1991. A première vue, les deux dispositions en projet semblent être contradictoires. En effet, la disposition législative précitée prévoit certes que l'administration de médicaments doit en principe être réalisée par un vétérinaire agréé (paragraphe 1er), mais autorise également, dans certaines conditions, leur administration par le responsable des animaux (paragraphe 3).

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le fonctionnaire délégué a déclaré que

"c'est le vétérinaire d'exploitation, et non pas n'importe quel vétérinaire agréé, qui est compétent. L'obligation de recruter un vétérinaire d'exploitation vaut pour tout producteur conformément à l'A.R. du 15.2.1995, mentionné dans le préambule (2).

Même si le vétérinaire d'exploitation n'administre pas le vaccin contre la maladie d'Aujeszky, il est

-
- (1) S'il est donné suite à la suggestion faite dans l'observation générale, la mention de l'arrêté modificatif peut être omise.
- (2) Est visé l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire.

.../...

compétent pour fournir le vaccin au producteur et pour en contrôler l'administration (...)" (traduction).

Eu égard à ce commentaire, il est recommandé de préciser davantage l'article 9, § 3, en projet, et en particulier, au lieu d'utiliser les termes "exécution de la vaccination", de faire une distinction dans le texte entre, d'une part, l'administration du vaccin, et, d'autre part, la fourniture du vaccin et le contrôle de son administration.

Article 8

Selon cet article, l'arrêté en projet entre en vigueur avec effet rétroactif.

Etant donné que l'arrêté en projet impose, entre autres, certaines obligations aux propriétaires et détenteurs d'animaux, l'entrée en vigueur rétroactive nécessite une justification portant sur le contenu même de la réglementation en projet.

A cet égard, le fonctionnaire délégué a fait état de l'aide financière de la Communauté européenne, qui est subordonnée à la prise des mesures qui s'imposent avant le 1er janvier 1999.

Une réserve doit être émise à propos de cette justification. Le fait que l'autorité puisse perdre la faculté de bénéficier d'une aide financière, n'est en soi pas suffisant pour neutraliser, dans une large mesure, les effets d'un arrêt d'annulation.

.../...

A défaut de justification adéquate, il y a lieu d'omettre l'article 8 du projet (1).

(1) S'il devait néanmoins encore se trouver une justification adéquate à l'entrée en vigueur rétroactive, il conviendra d'écrire à l'article 8 : "Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1999". En outre, il conviendra alors de remplacer à l'article 7, § 1er, les mots "dans le mois suivant l'entrée en vigueur de cet arrêté" par "au plus tard un mois après la publication du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

 D. ALBRECHT,
 P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER