

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par le Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 13 août 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à la création de l'Agence Fédérale pour la Sécurité Alimentaire", a donné le 19 août 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 13 augustus 1999 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", heeft op 19 augustus 1999 het volgende advies gegeven :

Conformément à 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 comme suit :

"De oprichting van het Federaal Agentschap maakt inderdaad de kern uit van het regeerakkoord. De Regering acht het in de huidige omstandigheden uiterst belangrijk om tot een snelle hervorming van het bestaande systeem te komen, om alzo het vertrouwen van de consument en de economie, zowel op nationaal en internationaal vlak zo snel mogelijk te versterken.

Het is dan ook de bedoeling dat dit Agentschap tegen uiterlijk 1 januari operationeel is, en minstens reeds kan beginnen met de realisatie van haar doel. Binnen dit Agentschap zal vanaf 1 januari de overheveling van alle betrokken bestaande diensten verder kunnen bestudeerd en gerealiseerd worden, om alzo tot een coherent geheel te komen van de huidige complexe situatie".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de créer une "Agence fédérale pour la sécurité alimentaire", ci-après dénommée l'"Agence", qui se substitue aux institutions et aux services exerçant actuellement la surveillance et le contrôle de la sécurité de la chaîne alimentaire et de la qualité des aliments.

L'Agence est créée sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie A prévue par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (article 2 du projet) et est placée sous la tutelle du Ministre de la Santé publique.

L'Agence a pour objet "la protection de la santé humaine" et ", dans ce cadre, sa mission est la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité sanitaire (1), à partir des matières premières ... jusqu'aux produits finis offerts au consommateur" (article 4, § 1er). Le projet énumère à cet égard les lois pour lesquelles l'Agence est compétente dans le cadre de ses missions (article 4, § 2), à partir d'une date déterminée par le Roi (article 5, § 1er). En outre, l'Agence donne des avis relatifs à la réglementation existante et future (article 4, § 3), et doit élaborer et mettre en oeuvre une politique de prévention, sensibiliser et informer les producteurs, les

(1) Dans le texte néerlandais du projet "de kwaliteit van het voedsel".

distributeurs et le public (article 4, § 4). Par ailleurs, l'Agence octroie les agréments et les licences liés à l'exécution de sa mission. En outre, elle effectue les expertises, les analyses de laboratoire, les examens et contrôles sanitaires, de la manière déterminée dans les lois relevant de sa compétence, et peut faire effectuer ces tâches par des tiers (article 5, § 2).

La gestion journalière de l'Agence est confiée à un administrateur général qui est assisté par un administrateur général adjoint de l'autre rôle linguistique (article 6, § 1er). Ces fonctionnaires dirigeants sont désignés par mandat et le Roi les nomme par un arrêté délibéré en Conseil des ministres pour une période renouvelable de cinq ans (article 6, §§ 2 et 3). Le Roi détermine, également par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, "les conditions d'exercice de leur mandat" ainsi que leur statut administratif et pécuniaire (article 6, § 3).

Le Roi est également chargé de déterminer, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les "conditions de recrutement" du personnel statutaire ainsi que les "conditions d'engagement" du personnel contractuel, de même que le cadre et le statut administratif et pécuniaire du personnel, ainsi que la "réglementation de mobilité volontaire et d'office". Le projet fixe en outre les conditions d'incompatibilité applicables aux membres du personnel (article 6).

Il est institué auprès de l'Agence, un Comité consultatif et un Comité scientifique possédant une compétence d'avis (articles 7 et 8).

.../...

L'article 9 du projet règle le financement de l'Agence dont la création est envisagée. Ce financement est réalisé, entre autres, par le produit des droits et rétributions, que l'Agence est autorisée à percevoir "en vertu des dispositions des lois relevant de la compétence de l'Agence" et par le produit du placement des réserves financières, moyennant l'accord du ministre compétent pour le budget (1). En cas de paiement tardif des droits, rétributions et amendes administratives, le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, prévoir "une majoration et un intérêt de retard". Par ailleurs, le Roi est autorisé, également par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, à "déterminer d'autres sanctions". L'Agence est aussi autorisée à contracter et à émettre des emprunts (article 9). Enfin, le Roi est chargé, en outre, de "régler le transfert de tous les droits et rétributions existants" (article 13).

Par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi déterminera les conditions dans lesquelles l'Agence "peut acquérir l'équipement et les installations, y compris les laboratoires, utiles et nécessaires". Par ailleurs, "les services, équipements et installations nécessaires sont mis gratuitement à la disposition" de l'Agence "par l'Etat" (article 10).

(1) Le texte néerlandais du projet ne fait toutefois pas mention de cette dernière source de revenus, dès lors qu'il fait état de "opbrengst van administratieve geldboetes" au lieu du "produit du placement des réserves financières, moyennant l'accord du ministre compétent pour le budget".

L'Agence doit établir des rapports trimestriels et un rapport annuel sur son activité, ainsi que des situations trimestrielles, un compte annuel d'exécution et une situation active et passive au 31 décembre de l'année considérée (article 12).

Enfin, l'article 14 du projet autorise le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, à "abroger, compléter, modifier, remplacer et coordonner les dispositions légales en vigueur, prendre d'autres mesures et arrêtés afin d'atteindre les objectifs de cette loi, rendre l'Agence opérationnelle et adapter ou abroger les instituts et instances existants, y compris les organes de consultation et les organes scientifiques, de même en ce qui concerne leurs compétences". L'habilitation conférée au Roi expire un an après l'entrée en vigueur de la loi, et les arrêtés royaux pris en exécution de l'article sont abrogés de plein droit lorsqu'ils n'ont pas été confirmés par le législateur au plus tard dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la loi.

FORMALITES PREALABLES

1. Le projet soumis pour avis est de nature à pouvoir influencer les recettes de l'autorité fédérale ou à donner lieu à de nouvelles dépenses pour celle-ci. En vertu de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, pareil projet doit être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions. Il ne ressort d'aucune

.../...

pièce du dossier transmis au Conseil d'Etat que le Ministre du Budget a marqué son accord sur le projet (1) (2).

2. En application des articles 2 et 3 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, le projet soumis pour avis - plus précisément son article 6 - a été soumis pour négociation au Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux. Les conclusions de cette négociation ont été consignées dans le protocole n° 341 du 10 août 1999 du Comité B - Administration générale. La formalité imposée par la loi du 19 décembre 1974 a dès lors été accomplie.

Il ne se dégage toutefois d'aucune pièce du dossier communiqué au Conseil d'Etat que le Conseil des ministres se soit à nouveau réuni pour délibérer sur les conclusions, contenues dans le protocole précité, de la négociation avec les organisations syndicales représentatives, conclusions qui formulent cependant une réserve sur deux points. Il

-
- (1) La notification de la séance du Conseil des ministres du 29 juillet 1999 indique, par contre, que les Ministres du Budget et des Finances poursuivront l'examen des dispositions de l'article 9 et soumettront leurs "conclusions" au Conseil des ministres début septembre.
- (2) Il convient de rappeler, en outre, que cet accord ne peut se confondre avec l'approbation de principe que le Conseil des ministres donne au projet de texte. En effet, cette approbation se fonde sur une appréciation qui se situe davantage sur le plan de la politique générale du projet par le gouvernement, alors que l'accord du Ministre du Budget doit être donné sur la base de considérations d'ordre purement budgétaire.

.../...

apparaît, au surplus, que les représentants de l'autorité fédérale se sont engagés à convoquer une réunion complémentaire du comité précité, afin de réexaminer, après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil d'Etat, les deux points sur lesquels les organisations syndicales représentatives ont émis une réserve. Il résulte dès lors de ce qui précède que, compte tenu de l'intention du gouvernement, le projet de texte soumis pour avis ne peut être considéré comme définitif.

3. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements de région concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Selon les travaux préparatoires relatifs à cette disposition, "la concertation avec les régions est obligatoire" notamment "lorsque l'autorité fédérale envisage de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences sur les compétences agricoles régionales" (1).

Il s'impose dès lors d'examiner - examen qui, en application de l'article 85bis, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est effectué par les chambres réunies de la section de législation - si les dispositions en projet qui relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, peuvent avoir une incidence sur l'une des matières relatives à la politique

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 28.

agricole qui ont été transférées aux régions par l'article 6, § 1er, V, 1° à 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Bien que le manque de précision de certaines dispositions du projet ne permette pas toujours de déterminer avec certitude leur portée exacte - ni, par conséquent, d'apprécier en outre l'incidence précise qu'elles peuvent avoir sur les compétences dévolues aux régions en matière de politique agricole - le Conseil d'Etat estime ne pas pouvoir exclure que le projet puisse avoir, quoique indirectement, une pareille incidence, notamment sur la compétence des régions en matière de politique de promotion (article 6, § 1er, V, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et sur leur compétence relative à l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune qui concernent, entre autres, l'environnement (article 6, § 1er, V, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

D'une part, il ne peut, en effet, y avoir de politique de promotion des produits agricoles efficace que si elle s'accompagne de garanties adéquates en ce qui concerne la sécurité et la qualité de ces produits.

D'autre part, certaines missions de l'Agence à créer sont définies d'une manière tellement large dans le projet qu'elles pourraient sans doute avoir une incidence sur la compétence régionale concernant l'exécution des mesures agricoles européennes au sens de l'article 6, § 1er, V, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

Nonobstant l'imprécision de bon nombre de dispositions du projet, qui ne permet guère de porter un jugement définitif sur ce point, la conclusion qui semble s'imposer est que le projet soumis pour avis doit faire l'objet, en vertu de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, d'une concertation entre les gouvernements de région et l'autorité fédérale. Rien n'indique toutefois que pareille concertation a eu lieu.

4. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que toutes les formalités préalables qui devaient être accomplies relativement au projet ne l'ont pas été et, d'autre part, que le texte soumis pour avis ne peut être considéré comme la version définitive du projet.

En principe, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi tous les stades successifs de la préparation administrative.

En ce qui concerne des projets tels que le projet de l'espèce, il peut toutefois se justifier à titre exceptionnel qu'en cas d'urgence motivée, visée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il soit dérogé à la règle susvisée, sous la réserve expresse, toutefois, que les formalités non encore accomplies soient accomplies et que, si des modifications devaient être apportées aux textes soumis au Conseil d'Etat par suite de l'accomplissement de ces formalités - ou par suite des

.../...

formalités déjà accomplies, mais dont le Conseil des ministres n'a pas encore tiré de conclusions -, les dispositions modifiées soient soumises pour un nouvel examen au Conseil d'Etat.

C'est sous cette réserve que le Conseil d'Etat rend un avis sur le présent avant-projet de loi.

OBSERVATIONS GENERALES

DES COMPETENCES ATTRIBUEES AU ROI

1. Ainsi qu'il a été exposé dans la partie concernant la portée du projet, le projet soumis pour avis se caractérise par de très larges attributions de compétences au Roi.

Le projet Lui confère un pouvoir nettement plus étendu que celui qu'Il détient dans le cadre de l'exercice normal de la fonction normative, d'autant plus que l'article 4, § 1er, du projet, définit en termes très larges les objectifs de la loi qui délimitent les pouvoirs conférés au Roi par l'article 14.

2. L'attribution au Roi d'un pouvoir réglementaire plus étendu que celui qu'Il détient normalement, assorti de l'habilitation à modifier, compléter ou abroger des lois existantes, n'est pas, en tant que telle, contraire à la Constitution, mais peut se fonder sur l'article 105 de celle-ci aux termes duquel "le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que Lui attribue formellement la Constitution", cet article disposant toutefois également que "les lois

.../...

particulières portées en vertu de la Constitution même" peuvent tout autant étendre les pouvoirs attribués au Roi.

Toutefois, l'attribution au Roi des pouvoirs définis ci-dessus n'est pas illimitée. Pour rester conforme à l'ensemble des règles constitutionnelles qui régissent les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il faut que, comme en l'espèce, il y ait des circonstances exceptionnelles - qui au demeurant délimitent la période au cours de laquelle ces pouvoirs peuvent être attribués -, que l'attribution au Roi de tels pouvoirs soit limitée dans le temps et que les pouvoirs conférés au Roi soient précisément définis, tant en ce qui concerne les finalités et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises, et que soit indiquée la portée précise des mesures que le Roi est habilité à prendre. En outre, il va de soi que la loi d'habilitation ne peut en aucun cas enfreindre les normes supranationales et internationales, ni le partage des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, consacré par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Lorsqu'Il édictera les arrêtés qu'Il prendra en vertu de l'habilitation qu'entend Lui conférer la loi en projet, le Roi devra veiller au respect de ces normes supranationales et internationales et à ne pas empiéter sur les compétences des communautés et des régions.

3. L'application, au présent projet, des principes rappelés au point 2 appelle les observations suivantes.

3.1. L'existence de circonstances exceptionnelles peut difficilement être contestée en l'espèce. Il est dès lors

.../...

superflu d'examiner plus avant si cette condition est remplie.

3.2. Les habilitations conférées au Roi par l'article 14, alinéa 1er, du projet expirent, en vertu de l'article 14, alinéa 2, un an après l'entrée en vigueur de la loi en projet. La condition selon laquelle le pouvoir exceptionnel conféré au Roi doit être limité dans le temps est ainsi remplie. Cette constatation s'impose d'autant plus que l'attribution de compétence au Roi est tempérée par la condition d'une confirmation légale dans les dix-huit mois de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Vu le lien étroit entre la compétence attribuée au Roi par l'article 5, § 1er, du projet et le pouvoir qui Lui est conféré par l'article 14, § 1er - et dont il faut du reste inférer que les arrêtés pris sur la base de l'article 5, § 1er, devraient également être confirmés par le législateur (voir plus loin dans le présent avis) -, la compétence conférée au Roi par l'article 5, § 1er, devrait également être limitée dans le temps.

3.3.1. Quant à la condition selon laquelle il y a lieu de définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi, tant en ce qui concerne les finalités et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises et la portée de celles-ci, force est de constater que l'article 14 est rédigé en des termes très larges et très vagues. En effet, l'article permet au Roi de prendre toute une série de mesures qui ne sont définies que par une référence aux objectifs du projet, eux-mêmes formulés en termes larges. Ainsi, le Roi peut, dans ce cadre, abroger, compléter, modifier et remplacer les dispositions légales en vigueur et, en outre, "prendre d'autres mesures et arrêtés".

.../...

L'article 14, de la sorte, ne remplit pas la condition de précision décrite ci-dessus. Il y a lieu notamment de définir avec plus de précision les matières dans lesquelles les pouvoirs conférés au Roi peuvent être exercés, ainsi que la portée exacte des règles que le Roi est habilité à édicter. Pour ce faire, il pourrait être utile de faire référence, dans la mesure du possible dans le texte même ou, à tout le moins, dans l'exposé des motifs, aux lois ou aux dispositions légales qui règlent actuellement la matière. Il peut également être utile, parfois, de procéder par des énonciations négatives et d'indiquer nommément les matières ou parties de matières que le législateur souhaite soustraire au pouvoir du Roi.

3.3.2. Selon le fonctionnaire délégué, il s'agit d'également habiliter le Roi à instaurer de nouvelles rétributions en se fondant sur l'article 14 de la loi en projet. Ainsi, le Roi exercerait une compétence qui est dévolue au législateur par l'article 173 de la Constitution. Il convient de rappeler à cet égard la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en vertu de laquelle, dans des circonstances qui peuvent justifier le recours aux pouvoirs spéciaux, le législateur fédéral ne peut confier au Roi le soin de régler une matière que la Constitution lui réserve expressément qu'à la double condition que le législateur délègue cette compétence de manière expresse et non ambiguë et que les arrêtés pris dans le cadre de cette délégation soient soumis, dans un délai

.../...

raisonnable, au législateur, en vue de leur confirmation (1).

Il résulte de cette jurisprudence que l'article 14 du projet doit expressément habiliter le Roi à instaurer de nouvelles rétributions. La même observation vaut dans l'hypothèse où il s'agirait d'habiliter le Roi à exercer certains aspects d'autres compétences que la Constitution réserve au législateur.

4. Toujours à supposer que le législateur habiliterait le Roi à régler des matières que la Constitution lui réserve expressément, il est à noter en ce qui concerne la condition relative à la confirmation que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il n'est pas conciliable avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que des arrêtés pris en application d'une habilitation de l'espèce et qui ne sont pas confirmés dans les délais prévus par la loi de confirmation, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés, dès lors que les destinataires de ces arrêtés pourraient ainsi être affectés de manière discriminatoire par une mesure sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision prise par une assemblée délibérante démocratiquement élue (2).

(1) Cour d'arbitrage, n° 52/99, 26 mai 1999, cons. B.3.3. et B.3.5.; Cour d'arbitrage, n° 68/99, 17 juin 1999, cons. B.5.3. et B.5.5. La Cour ajoute en outre que l'attribution de pouvoirs au Roi ne peut jamais concerner l'essentiel de la compétence réservée.

(2) Cour d'arbitrage, n° 18/98, 18 février 1998, cons. B.9.

Vu cette jurisprudence, il y aurait lieu, dans la mesure où la loi en projet déléguerait effectivement au Roi le pouvoir de régler des matières que la Constitution réserve au législateur, de disposer que les arrêtés réglant ces matières doivent, à défaut de confirmation par le législateur, être considérés comme n'ayant jamais produit leurs effets.

5. L'article 5, § 1er, dispose que l'Agence veillera à "l'application et au respect" des lois relevant de sa compétence et des arrêtés pris en exécution de ces lois, à partir de la date et selon les modalités déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cette attribution de compétence étendue au Roi peut difficilement être dissociée des pouvoirs qui Lui sont conférés par l'article 14, alinéa 1er. Les arrêtés pris en application de l'article 5, § 1er, viseront en effet à rendre l'Agence opérationnelle et les modalités qui seront édictées à cette fin emporteront que des dispositions légales existantes seront nécessairement modifiées, complétées ou abrogées sur un certain nombre de points. Pareils arrêtés doivent également être soumis à la confirmation légale, réglée par l'article 14.

A supposer qu'il soit maintenu, l'article 13 du projet appelle la même observation (voir à ce sujet la suite du présent avis).

.../...

DE L'APPLICATION DE LA LOI DU 16 MARS 1954 RELATIVE AU
CONTROLE DE CERTAINS ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

1. En vertu de l'article 2, alinéa 1er, du projet, l'Agence est classée dans la catégorie A prévue par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'article 1er de cette loi étant modifié à cette fin par l'article 11, alinéa 2, du projet. L'article 11, alinéa 1er, du projet, dispose à nouveau formellement que l'Agence est soumise à cette loi.

Il résulte dès lors indéniablement de toutes ces dispositions que l'Agence est soumise à l'application de la loi du 16 mars 1954. Il est dès lors superflu - d'autant plus que cela peut être source de confusion - de reproduire dans le projet un certain nombre de dispositions qui figurent déjà dans cette loi. Ainsi, il n'y a plus lieu de déléguer au Roi le pouvoir de fixer le statut et le cadre du personnel de l'Agence (article 6, §§ 4 et 6), dès lors que le Roi est déjà habilité à exercer cette compétence en vertu de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954. En outre, il n'y a pas lieu de préciser que l'Agence se trouve sous l'autorité du ministre qui a la santé publique dans ses attributions (article 12, § 1er), dès lors que l'article 8 de la loi du 16 mars 1954 l'implique déjà. Il n'y a pas lieu non plus, à l'article 12, § 2, alinéa 2, de reproduire des dispositions qui sont déjà inscrites à l'article 6, §§ 1er et 2, de la loi précitée.

.../...

2. Il semble également devoir se déduire de l'applicabilité de principe de la loi du 16 mars 1954 que le pouvoir conféré au Roi par l'article 2, alinéa 2, du projet, de régler l'organisation et le fonctionnement de l'Agence doit être interprété en ce sens que le Roi se voit uniquement attribuer le pouvoir de régler les aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement qui ne sont pas réglés par la loi du 16 mars 1954 (ou par la loi en projet). Si tel n'était pas le cas, l'article 2, alinéa 2, attribuerait une compétence trop étendue au Roi, dès lors qu'il habiliterait le Roi à régler, sans aucune limite, les aspects essentiels du fonctionnement et de l'organisation de l'Agence.

Afin de ne laisser subsister aucune incertitude, il y aurait lieu de définir plus précisément dans le texte, l'étendue de la compétence du Roi telle qu'elle vient d'être délimitée.

DES MISSIONS DE L'AGENCE

1. L'article 4, § 1er, du projet, définit l'objet de l'Agence en des termes très généraux, tels que "la protection de la santé humaine" et, dans cette optique, définit la mission de l'Agence comme consistant en "la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité sanitaire, à partir des matières premières (...) jusqu'aux produits finis offerts au consommateur". L'article 4, § 2, du projet, énumère ensuite les lois pour lesquelles l'Agence est compétente dans le cadre de ses missions, telles qu'elles sont définies au paragraphe 1er de l'article 4. Les paragra-

.../...

phes 3 et 4 de l'article 4 attribuent en outre à l'Agence des compétences en matière d'avis et de politique de prévention.

Il résulte de l'article 5, § 1er, que l'Agence n'exercera toutefois pas dès sa création les compétences ou missions qui lui sont attribuées dans le cadre des lois mentionnées à l'article 4, § 2, mais seulement à partir des dates et selon les modalités qui seront fixées par des arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres. L'article 5, § 2, énumère de nouveau un certain nombre de compétences et de missions qui sont cependant aussi définies dans les lois mentionnées à l'article 4, § 2. Ensuite, l'Agence est encore chargée de la gestion des informations relatives aux matières qui relèvent de sa mission (article 5, § 3) et de la perception des droits et rétributions, en vertu des dispositions des lois relevant de sa compétence (article 9, alinéa 1er, 1°).

2. Le procédé adopté ne permet pas de circonscrire les missions et compétences de l'Agence avec la précision que requiert la sécurité juridique et risque de donner lieu à quantité de problèmes d'interprétation et de litiges. L'article 4, § 1er, définit la tâche de l'Agence en des termes très larges et très généraux et ne permet pas de déterminer la portée exacte de ses missions et attributions. La référence aux lois énumérées à l'article 4, § 2, ne suffit pas non plus, dès lors qu'il n'est pas précisé en quoi consistera exactement la mission de l'Agence par rapport à ces lois. Cette précision est toutefois indispensable, dès lors qu'il n'apparaît pas clairement pour un

.../...

certain nombre de dispositions de ces lois, d'une part, si elles ont un lien suffisant avec l'objet et la mission de l'Agence, définis à l'article 4, § 1er, du projet (1) et, d'autre part, dans quelle mesure l'Agence se substitue aux personnes ou organes actuellement chargés de l'application de ces lois ou du contrôle de celles-ci (2).

La disposition de l'article 14, alinéa 1er, du projet, selon laquelle le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, abroger, compléter, modifier ou remplacer, entre autres, les dispositions légales en vigueur, ne permet pas d'écarter l'équivoque susmentionnée au sujet du champ d'application du projet. Cette compétence doit en effet être exercée dans le cadre de la loi d'habilitation elle-même, si bien qu'il ne peut y avoir aucune ambiguïté quant à la portée de cette loi.

-
- (1) Ainsi, on n'aperçoit pas, par exemple, quelles dispositions de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques peuvent se rapporter aux tâches de l'Agence.
- (2) Ainsi, la question se pose par exemple de savoir si l'Agence se substituera à l'ensemble des personnes et organes visés à l'article 16 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes ou seulement aux fonctionnaires de l'Institut d'expertise vétérinaire, et si certaines des décisions individuelles que les ministres qui ont la santé publique et l'agriculture dans leurs attributions peuvent prendre en vertu des lois mentionnées à l'article 4, § 2, seront prises désormais par l'Agence.

.../...

3. L'application temporelle de la loi en projet manque également de précision. En l'absence de disposition spécifique fixant l'entrée en vigueur, la loi en projet, en soi, entre en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au Moniteur belge, en vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires. D'autre part, en vertu de l'article 2, alinéa 1er, du projet, l'Agence n'est créée qu'à partir du 1er janvier 2000 et, en vertu de l'article 5, § 1er, du projet, elle ne veillera à l'application et au "respect" des lois relevant de sa compétence et des arrêtés d'exécution de ces lois qu'à partir des dates qui seront fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. L'article 4, qui définit de manière générale les missions de l'Agence et énumère les lois qui relèvent de ses compétences dans le cadre de ces missions, n'est de nouveau pas assorti d'une disposition particulière d'entrée en vigueur, pas plus que ne l'est l'article 5, § 2, qui spécifie un certain nombre de missions de l'Agence et qui fait également référence aux lois "relevant de sa compétence" (1). Sans doute y a-t-il lieu de combiner les articles 4 et 5, § 2, avec l'article 5, § 1er, de sorte que l'Agence n'exercera l'ensemble des missions qu'elle reprendra aux organismes ou services actuels qu'à partir des dates fixées par un arrêté royal au sens de

(1) Toutefois, vu l'article 2, alinéa 1er, ces dispositions ne peuvent, en tout état de cause, pas entrer en vigueur avant le 1er janvier 2000.

l'article 5, § 1er. Il y aurait toutefois lieu de l'énoncer clairement dans le projet (1).

4. Force est dès lors de conclure qu'il y a lieu de remanier le projet pour clarifier davantage la portée exacte des compétences et missions de l'Agence (2), et mieux spécifier les dates à partir desquelles elle exercera ces compétences et missions.

DU PERSONNEL DE L'AGENCE

1. L'article 6, §§ 4 et 6, du projet, dispose que par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, le Roi déterminera respectivement les "conditions de recrutement" du personnel statutaire et les "conditions d'engagement" du personnel contractuel, ainsi que le cadre et le statut administratif et pécuniaire du personnel, de même que le régime de mobilité volontaire et d'office. Il ressort des explications données par le fonctionnaire délégué à l'auditeur rapporteur que le pouvoir d'arrêter un régime de mobilité, que l'article 6, § 6, du projet confère au Roi, concerne le personnel des services ou organismes dont l'ensemble ou une partie des missions seront reprises par l'Agence.

(1) Au demeurant, les dispositions fixant l'entrée en vigueur doivent être rassemblées en un seul article, situé en fin de texte.

(2) Mieux vaudrait du reste définir les compétences et les missions de l'Agence en un seul et même article.

Par conséquent, le personnel de l'Agence sera non seulement constitué d'agents nouvellement recrutés, mais également d'agents issus d'autres services ou organismes qui passeront à l'Agence, soit d'office, soit volontairement (1).

Il appartiendra au législateur d'apprécier l'opportunité d'inscrire dans la loi un certain nombre de garanties en faveur des agents transférés ainsi qu'il l'a fait précédemment à l'article 88, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, pour les agents des ministères fédéraux transférés aux gouvernements de communautés et de régions. Il a été garanti à ces agents qu'ils seraient transférés "dans leur grade ou un grade équivalent et en leur qualité" en conservant "au moins la rétribution et l'ancienneté qu'ils avaient ou auraient obtenues s'ils avaient continué à exercer dans leur service d'origine la fonction dont ils étaient titulaires au moment de leur transfert".

DES RETRIBUTIONS VISEES DANS LE PROJET

1. L'article 9, 1°, du projet dispose que l'Agence est financée notamment par le produit des droits et rétributions qu'elle est autorisée à percevoir en vertu des dispositions des lois relevant de sa compétence. Selon les informations transmises à l'auditeur rapporteur par le fonctionnaire délégué, cette disposition doit être lue en combinaison avec

(1) En effet, à l'article 6, § 6, il est fait mention tant d'une mobilité "d'office" que d'une mobilité "volontaire".

l'article 13 du projet qui prévoit que le Roi est habilité "à régler le transfert de tous les droits et rétributions existants". Ces termes viseraient les droits et rétributions instaurés par les lois relevant de la compétence de l'Agence en vertu de l'article 4, § 2, du projet (1).

La question se pose de savoir si cette dernière disposition doit vraiment être maintenue, étant donné qu'en vertu de l'article 14 du projet, les différentes lois énoncées à l'article 4, § 2, seront de toute façon adaptées à la suite de la création de l'Agence. Cette occasion pourrait également être mise à profit pour disposer que les droits et rétributions instaurés par ces lois reviendront en tout ou en partie à l'Agence.

2. En ce qui concerne l'instauration de nouvelles rétributions, il est renvoyé aux observations 3.3.2 et 4 du volet du présent avis traitant des compétences dévolues au Roi.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Salutation, formule de proposition et arrêté de présentation

Le projet doit être complété par une formule de salutation, une formule de proposition et un arrêté de présentation.

(1) Du moins, à supposer que ces droits et rétributions présentent un rapport avec les missions de l'Agence.

En raison de la teneur du projet, le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions et le ministre compétent en matière de fonction publique doivent également présenter le projet et le contresigner.

Article 1er

Il convient de rédiger l'article 1er comme suit :

"La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.".

Article 2

L'article 2, alinéa 1er, dispose à tort que l'Agence est établie auprès du Ministère de la Santé publique. Les organismes de la catégorie A ne sont pas établis "auprès d'un ministère". En revanche, ils sont bel et bien soumis à l'autorité hiérarchique du ministre dont ils relèvent, en l'espèce le Ministre de la Santé publique.

Article 3

Il convient de rédiger le texte français de l'article 3 comme suit :

"Pour l'application de la présente loi et, sauf disposition contraire, on entend par le Ministre : le ministre qui a la santé publique dans ses attributions.".

.../...

Article 4

1. Comme il a déjà été constaté dans le cadre des observations générales, les paragraphes 1er et 2 de l'article 4 doivent être réécrits - et éventuellement être fusionnés avec l'article 5 -, afin de préciser davantage l'ampleur et la portée des missions de l'Agence.

2. A l'article 4, § 3, il y a lieu de préciser à qui l'avis visé dans cette disposition est transmis.

Article 5

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 5, § 2, ne mentionne qu'une partie des tâches des services ou organismes dont les missions seront reprises par l'Agence.

Article 6

1. A l'article 6, § 1er, alinéa 2, il convient d'écrire "attribuer des compétences spécifiques" au lieu de "déléguer des compétences spécifiques".

2. Si les termes "conditions d'exercice de leur mandat" visent les conditions dans lesquelles des candidats peuvent être désignés pour le mandat d'administrateur

.../...

général ou d'administrateur général adjoint, il conviendra de l'exprimer plus clairement à l'article 6, § 3, alinéa 2.

3. Le fonctionnaire délégué a précisé que l'article 6, § 3, alinéa 3, ne concerne pas l'administrateur général et son adjoint. Cela n'apparaît toutefois pas dans le texte de cette disposition qui pourrait également donner lieu à une autre interprétation. Ce texte doit par conséquent être adapté à la lumière de l'intention des auteurs du projet.

4. Selon le fonctionnaire délégué, les auteurs du projet entendent notamment éviter, par l'article 6, § 5, qu'un expert de l'Agence soit, par exemple, propriétaire ou administrateur d'un abattoir (intérêt direct) ou que son épouse (époux) soit propriétaire ou administrateur d'un abattoir (intérêt indirect). Selon les explications du fonctionnaire délégué, les auteurs visent notamment, par le dernier membre de phrase de l'article 6, § 5, les entreprises de sous-traitance et les filiales. Vu ces explications, il paraît indiqué de préciser la portée de la disposition en projet dans l'exposé des motifs.

5. Le régime de mobilité volontaire et d'office, dont il est fait état à l'article 6, § 6, s'avère, comme il a déjà été relevé, concerner le personnel des services ou organismes dont les missions seront reprises en tout ou en partie par l'Agence. Etant donné qu'il pourrait se déduire du texte actuel de cette disposition que le régime de mobilité concerne le personnel déjà employé par l'Agence, le texte doit être précisé à la lumière de l'intention des auteurs, telle qu'elle vient d'être exposée.

.../...

Article 7

1. Il doit être précisé quelle est l'"Administration" visée à l'article 7, § 2.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 1er, il convient d'écrire "omtrent alle aangelegenheden die betrekking hebben op het door het Agentschap ..." au lieu de "omtrent alle zaken die te maken hebben met het door het Agentschap ...".

Article 9

1. L'article 9, alinéa 3, du projet dispose que le Roi peut déterminer "d'autres sanctions" par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Selon le fonctionnaire délégué, cette disposition n'a pas pour objet d'habiliter le Roi à infliger des sanctions pénales par arrêté royal mais vise à autoriser le Roi à édicter une disposition analogue à celle figurant à l'article 6, alinéa 6, de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes. Selon cette disposition, en cas de non-paiement par l'exploitant d'un abattoir des droits visés dans l'article, même si le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut suspendre l'exécution de l'expertise visée à l'article 2 de cette loi dans l'abattoir concerné et suspendre l'agrément de l'établissement à partir du quinzième jour ouvrable qui suit celui de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée à la poste.

.../...

En ce qui concerne cette dernière disposition, le Conseil d'Etat, section de législation, a relevé ce qui suit en son avis L. 23.766/1/2/8/9 des 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 (1) :

"Les dispositions insérées dans l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 par l'article B, b), du projet, visent à assortir le non-paiement des droits d'expertise et de contrôle d'un effet de plein droit, à savoir la suspension de l'agrément de l'établissement concerné (lire : l'abattoir). Selon le projet, cet effet intervient même si les droits sont contestés devant les tribunaux.

Cette disposition déroge de manière importante à la "sanction" normale prévue lorsqu'une obligation de paiement n'est pas remplie dans les délais, sanction qui prévoit que, en réparation du dommage subi par le créancier, le débiteur est redevable des intérêts légaux à partir de la mise en demeure (article 1153 du Code civil).

Dans un Etat de droit, les contestations civiles, selon un principe général du droit, doivent pouvoir être portées devant un juge. En ce qui concerne les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil, ce droit fondamental d'accès au juge est d'ailleurs garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.) (2).

Ce droit ne peut être purement théorique ou illusoire; il doit au contraire être concret et effectif (3). Or, il apparaît au Conseil d'Etat que, pour être effectif, l'accès au juge implique qu'une personne physique ou morale dont les prétentions sont contestées en justice, ne peut en principe contraindre

(1) Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218/1, p. 220 e.s.

(2) Voir, pour la reconnaissance du principe, Cour eur.D.H., 21 février 1975, Golder, Publ. Cour, série A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

(3) Cour eur.D.H., 9 octobre 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

à les respecter avant que, fût-ce par provision, le juge ait statué sur le bien-fondé des prétentions ou de la contestation. Le droit d'accès de la partie adverse est, dans cette mesure, lié à l'interdiction de se faire justice à soi-même, qui est également reconnue comme un principe général de droit (1).

Certes, le droit d'accès au juge n'est pas absolu. Le droit objectif déroge, notamment au profit de l'autorité, à l'interdiction de se faire justice à soi-même, en établissant le caractère exécutoire de principe des actes de l'autorité. Pour qu'une limitation du droit fondamental précité soit toutefois licite, notamment à la lumière de l'article 6, paragraphe 1, de la C.E.D.H., il est à tout le moins requis que la limitation tende à un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (2).

En l'espèce, un exploitant qui conteste les droits qui lui sont réclamés a théoriquement la possibilité de porter cette contestation devant le juge et d'attendre sa décision. Entre-temps, il perd toutefois le bénéfice de l'agrément de son établissement, et ce pour le simple motif qu'il n'a pas payé, du moins pas à temps, la somme demandée - mais contestée. La conséquence qui est attachée à l'exercice de ce droit porte donc atteinte à l'effectivité de son droit d'accès au juge. Il y a dès lors lieu d'examiner si la limitation du droit d'accès peut se justifier.

En ce qui concerne le but de la limitation, le Conseil d'Etat constate qu'il consiste, selon l'exposé des motifs, à "améliorer la perception des redevances et (à) réduire les arriérés de paiement" et à faire en sorte que "l'Institut d'expertise vétérinaire puisse poursuivre sa mission légale de santé publique". Cela paraît, en soi, constituer un but légitime.

Les moyens employés doivent toutefois encore présenter un rapport raisonnable de proportionnalité

(1) Voir Cass., 24 mai 1976, Pas., 1976, p. 1014.

(2) Cour eur.D.H., 28 mai 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; Cour eur.D.H., 8 juillet 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; Cour eur.D.H., 21 septembre 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

avec le but visé. A cet égard, il convient de souligner que l'entrepreneur qui souhaite effectivement exercer son droit d'accès au juge et qui donc, dans l'attente de la décision du juge, ne répondrait pas à la mise en demeure, est confronté à une suspension - certes temporaire - de l'agrément de son établissement. Indirectement, cette suspension peut encore entraîner des sanctions pénales et administratives, voire la fermeture de l'entreprise. Rapportée à l'intérêt relativement restreint de la communauté - le paiement immédiat de droits d'expertise et de contrôle - la sanction ainsi prévue paraît en effet être particulièrement sévère pour le débiteur concerné.

La suspension de plein droit de l'agrément d'un établissement, dans un cas où, selon le droit commun, le paiement d'intérêts légaux est considéré comme une réparation adéquate du dommage subi par le créancier, s'analyse en l'espèce en une sanction disproportionnée, eu égard, notamment, à la place primordiale que les droits de la défense et le principe de la prééminence du droit ont dans une société démocratique (1).

Force est de conclure que la disposition en projet, qui est contraire aux principes reconnus en droit national et international, ne peut être maintenue dans la forme proposée".

La conclusion tirée dans l'avis cité s'applique évidemment aussi - et même a fortiori - à l'égard d'une disposition habilitant le Roi à édicter une disposition similaire à celle de l'article 6, alinéa 6, de la loi précitée du 5 septembre 1952. L'article 9, alinéa 3, du projet doit dès lors être supprimé (2).

(1) Comparez Cour eur.D.H., 23 novembre 1993, Poitrimol, o.c., vol. 277-A, p. 15, § 38.

(2) Même si l'article 9, alinéa 3, n'avait pas la portée que lui donne le fonctionnaire délégué, cette disposition ne pourrait aboutir en raison de son imprécision : elle permet littéralement au Roi d'instaurer n'importe quelle sanction.

Article 10

La portée des mots "Dans le respect de l'article 4 ..." doit être précisée.

Article 11

L'article 11, alinéa 1er, est une redite de l'article 2, alinéa 1er, et devrait, dès lors, de préférence être supprimé.

Contreseing

Le projet doit être contresigné par les ministres que le Roi charge de sa présentation.

OBSERVATIONS FINALES

1. Dans un certain nombre de cas, le projet présente des discordances entre le texte français et le texte néerlandais. A titre d'exemples, il peut être renvoyé à :

- l'intitulé, l'article 2, alinéa 1er, et l'article 11, alinéa 2 : dans le texte français, il est question de l'"Agence Fédérale pour la Sécurité Alimentaire", dans le texte néerlandais, il est fait état de la "Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen";

.../...

- l'article 2, alinéa 2 : l'ordre de l'énumération des matières à régler par le Roi n'est pas identique dans le texte français et dans le texte néerlandais;
- l'article 4, § 1er : dans le texte français, il est question de "la qualité sanitaire", dans le texte néerlandais de la "kwaliteit van het voedsel";
- l'article 4, § 2 : le texte français porte "dans le cadre des compétences", le texte néerlandais "binnen het kader van haar opdrachten";
- l'article 4, § 3 : le texte français "Dans le cadre de sa mission" a pour équivalent, en néerlandais, "binnen zijn doelstelling";
- l'article 5, § 1er : le texte français dispose que l'Agence "veillera à l'application et au respect" de la loi alors qu'il est écrit dans le texte néerlandais "instaan voor de toepassing en de naleving";
- l'article 9, alinéa 1er, 2° : dans le texte français, il est question de "crédits éventuels inscrits ..." et dans le texte néerlandais de "kredieten ingeschreven";
- l'article 9, alinéa 1er, 5° : le texte français a trait au "produit du placement des réserves financières" alors que le texte néerlandais concerne "de opbrengst van administratieve geldboetes".

2. Vu le délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil n'a pu procéder à un examen complet

.../...

concernant le respect des règles de légistique et la correction de la langue. Toutefois, un examen sommaire suffit déjà pour conclure à la nécessité de vérifier le projet de façon approfondie sur ces points.

2.1. Sur le plan de la légistique, il convient de respecter, notamment, les règles suivantes :

1. Le mot "Article" ne doit être écrit en toutes lettres que lorsqu'il concerne l'article 1er. Il peut ensuite suffire d'écrire "Art. 2", "Art. 3", etc.

2. Un article ne doit être divisé en paragraphes que si au moins un paragraphe est composé de plusieurs alinéas.

3. Dans le texte français, il convient d'écrire "§ 1er" au lieu de "§ 1".

4. Les dispositions concernant l'entrée en vigueur doivent être regroupées dans un seul article, figurant à la fin du texte, et non être dispersées dans le texte même, comme à l'article 2, alinéa 1er, et à l'article 5, § 1er.

5. Les énumérations doivent être indiquées par "1° (...)", "2° (...)", etc. au lieu de "1.", "2." etc. Le dernier élément énuméré doit en outre se terminer par un point.

Pour le surplus, les auteurs du projet voudront bien se reporter aux règles énoncées dans "Légistique formelle, recommandations et formules" (<http://raad.vst-consetat.fgov.be>).

.../...

2.2. Sur le plan linguistique également, il conviendra de remédier à de nombreux manquements.

Ainsi, dans le texte néerlandais, l'on écrira :

- "bij een in de Ministerraad overlegd besluit" au lieu de "bij een in ministerraad overlegd besluit";
- "binnen het raam van zijn opdrachten" au lieu de "binnen het kader van haar opdrachten" (article 4, § 2);
- "koninklijk besluit" au lieu de "Koninklijk Besluit" (articles 5, § 1er, et 14, alinéa 3);
- "nadere regels" au lieu de "modaliteiten" (articles 5, § 1er, et 6, § 6);
- "bepaalt" au lieu de "voorziet" (article 6, § 3, alinéa 3);
- "dat" au lieu de "hetwelk" (article 7, § 1er);
- "aan te wijzen" au lieu de "aan te duiden" (article 7, § 2);
- "bepalen" ou "voorzien in" au lieu de "voorzien" (article 9, alinéa 4);
- "inachtnaem" au lieu de "in acht naem" (article 10);
- "driemaandelijks" au lieu de "trimestriële" (article 12, § 2);

.../...

- "binnen achttien maanden" au lieu de "binnen de achttien maanden" (article 14, alinéa 3).

Le texte français devra lui aussi être remanié en profondeur. Il y aura lieu d'apporter, notamment, les corrections suivantes :

- articles 2, alinéa 2, et 5, §§ 1er et 2 : "par arrêté délibéré ..." au lieu de "par un arrêté délibéré ...";
- articles 3 et 12, § 2, alinéa 2 : "le ministre qui a ... dans ses attributions" au lieu de "le ministre compétent pour ...";
- article 4, § 1er : "jusqu'aux produits finis" au lieu de "jusqu'au produits finis";
- article 4, § 2 : les intitulés de certaines lois visées ne sont pas corrects (points 2., 4., 6. et 8.);
- articles 5, § 3, alinéa 2, 6, § 6, et 9, alinéa 3 : "par arrêté délibéré ..." au lieu de "par arrêté royal délibéré ...";
- la construction "être développées par ou en collaboration avec" n'est pas correcte en français (article 5, § 3, alinéa 2);
- article 6, § 1er : "assisté par un administrateur général adjoint" au lieu de "assisté par un d'administrateur général-adjoint"; il conviendra en outre de substituer chaque fois "administrateur général adjoint" à "administrateur général-adjoint";

.../...

- article 6, § 5 : la rédaction de cette disposition gagnerait à être simplifiée de manière à être plus intelligible;
- article 6, § 6 : "régime de mobilité volontaire et d'office et ses modalités" au lieu de "réglementation de mobilité volontaire et d'office, et de ses modalités";
- article 7, § 2, seconde phrase : "invitée à nommer" au lieu de "invitée de nommer";
- article 9, alinéa 1er, 6° : "Fonds" au lieu de "Fond";
- article 9, alinéa 4 : "prévoient" au lieu de "prévoit";
- article 10 : "sont gratuitement mis à sa disposition" au lieu de "lui sont mis gratuitement à disposition";
- article 11, alinéa 2 : "A l'article 1er ... est complétée par les mots" au lieu de "A l'article 1 ... est complétée des mots";
- article 12, § 2, alinéa 2 : "dans le mois" au lieu de "endéans le mois";
- article 14, alinéa 4 : "modifiés, complétés, remplacés ou abrogés" au lieu de "modifier, compléter, remplacer ou abroger" .

En outre, force est de constater que, d'une manière générale, le style du texte en projet laisse à désirer.

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 als volgt :

"De oprichting van het Federaal Agentschap maakt inderdaad de kern uit van het regeerakkoord. De Regering acht het in de huidige omstandigheden uiterst belangrijk om tot een snelle hervorming van het bestaande systeem te komen, om alzo het vertrouwen van de consument en de economie, zowel op nationaal en internationaal vlak zo snel mogelijk te versterken.

Het is dan ook de bedoeling dat dit Agentschap tegen uiterlijk 1 januari operationeel is, en minstens reeds kan beginnen met de realisatie van haar doel. Binnen dit Agentschap zal vanaf 1 januari de overheveling van alle betrokken bestaande diensten verder kunnen bestudeerd en gerealiseerd worden, om alzo tot een coherent geheel te komen van de huidige complexe situatie".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het verlenen van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot oprichting van een "Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", hierna "Agentschap" te noemen, dat in de plaats komt van de instellingen en diensten die momenteel het toezicht en de controle op de veiligheid van de voedselketen en op de kwaliteit van het voedsel uitoefenen.

Het Agentschap wordt opgericht onder de vorm van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, ingedeeld in categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (artikel 2 van het ontwerp), en staat onder toezicht van de Minister van Volksgezondheid.

Het Agentschap heeft als doel "de bescherming van de menselijke gezondheid" en "met het oog hierop als opdracht de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel (1) te vrijwaren, vanaf de grondstoffen ... tot aan de eindproducten die aan de verbruiker worden aangeboden" (artikel 4, § 1). In het ontwerp worden daarbij de wetten opgesomd waarvoor het Agentschap vanaf een door de Koning te bepalen datum (artikel 5, § 1), binnen het raam van zijn opdrachten bevoegd is (artikel 4, § 2). Daarnaast geeft het Agentschap advies over de bestaande en toekomstige regelgeving (artikel 4, § 3), en moet het

(1) In de Franse tekst van het ontwerp "la qualité sanitaire".

instaan voor de uitbouw en de toepassing van een preventiebeleid en de sensibilisering en informatieverstrekking aan de producenten, de distributeurs en het publiek (artikel 4, § 4). Voorts verleent het Agentschap ook de erkenningen en de vergunningen verbonden met de uitoefening van zijn taak. Bovendien verricht het de keuring, het laboratoriumonderzoek, het gezondheidsonderzoek en de gezondheidscontrole zoals bepaald in de wetten waarvoor het bevoegd is, en kan het deze taken door derden laten uitvoeren (artikel 5, § 2).

Het dagelijks bestuur van het Agentschap wordt toevertrouwd aan een algemeen bestuurder, die wordt bijgestaan door een adjunct-algemeen bestuurder van de andere taalrol (artikel 6, § 1). Die leidende ambtenaren worden bij mandaat aangewezen en door de Koning benoemd bij een in de Ministerraad overlegd besluit voor een hernieuwbare periode van vijf jaar (artikel 6, §§ 2 en 3). De Koning bepaalt, eveneens bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de "voorwaarden voor de uitoefening van hun mandaat" en hun administratief en geldelijk statuut (artikel 6, § 3).

Aan de Koning wordt eveneens opgedragen, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de "wervingsvoorwaarden" van het statutair personeel, alsmede de "aanwervingsvoorwaarden" van het contractueel personeel te bepalen, alsook de personeelsformatie, het administratief en geldelijk statuut van het personeel, alsmede de "vrijwillige en ambtshalve mobiliteitsregeling". Voor de personeelsleden worden tevens voorwaarden inzake onverenigbaarheid bepaald (artikel 6).

.../...

Bij het Agentschap worden een Raadgevend Comité en een Wetenschappelijk Comité met adviserende bevoegdheid opgericht (artikelen 7 en 8).

In artikel 9 van het ontwerp wordt de financiering van het op te richten Agentschap geregeld. Die financiering gebeurt onder meer door de opbrengst van de rechten en retributies die het Agentschap gemachtigd is te innen "volgens de bepalingen van de wetten waarvoor het Agentschap bevoegd is", en door de opbrengst van administratieve geldboeten (1). In geval van niet tijdige betaling van voormelde rechten, retributies en administratieve geldboeten, kan de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit, in "een verhoging en nalatigheidsinterest" voorzien. De Koning wordt tevens gemachtigd om, eveneens bij een in de Ministerraad overlegd besluit, "andere sancties vast (te) leggen". Het Agentschap wordt ook gemachtigd om leningen aan te gaan (artikel 9). Tot slot wordt aan de Koning ook opgedragen "de overheveling te regelen van alle bestaande rechten en retributies" (artikel 13).

Bij een in de Ministerraad overlegd besluit zal de Koning de voorwaarden bepalen waaronder het Agentschap "de noodzakelijke en nuttige uitrusting en installaties,

(1) Van die laatste inkomstenbron wordt evenwel geen gewag gemaakt in de Franse tekst van het ontwerp, waar in plaats van de "opbrengst van administratieve geldboetes" sprake is van "le produit du placement des réserves financières, moyennant l'accord du ministre compétent pour le budget".

laboratoria inbegrepen (kan) verwerven". Aan het Agentschap worden tevens "de nodige diensten, uitrusting en installaties van staatswege om niet ter beschikking gesteld" (artikel 10).

Het Agentschap moet driemaandelijks verslagen en een jaarverslag opmaken van zijn werkzaamheden, alsook driemaandelijks toestandsopgaven, een jaarlijkse uitvoer-rekening en een toestandsopgave van het actief en het passief op 31 december van het betrokken jaar (artikel 12).

Ten slotte wordt de Koning in artikel 14 van het ontwerp gemachtigd om bij een in de Ministerraad overlegd besluit "de van kracht zijnde wettelijke bepalingen op (te) heffen, aan (te) vullen, (te) wijzigen, (te) vervangen en (te) coördineren, andere maatregelen en besluiten (te) nemen teneinde de doelstellingen van het ontwerp te bereiken, het Agentschap operationeel te maken, en de bestaande instellingen en instanties, adviesorganen en wetenschappelijke organen inbegrepen, ook wat hun bevoegdheid betreft, aan te passen of af te schaffen". De machtiging aan de Koning verleend, vervalt één jaar na de inwerkingtreding van de wet, en de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van het artikel zijn van rechtswege opgeheven wanneer ze niet door de wetgever zijn bekrachtigd binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van de wet.

.../...

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het om advies voorgelegde ontwerp is van die aard dat erdoor de ontvangsten van de federale overheid kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven voor de federale overheid kunnen ontstaan. Zulk een ontwerp dient krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, te worden voorgelegd. Uit geen enkel stuk van het aan de Raad van State overgelegde dossier blijkt dat de Minister van Begroting zijn akkoord heeft betuigd met het ontwerp (1) (2).

2. Het om advies voorgelegde ontwerp - meer bepaald artikel 6 ervan - werd met toepassing van de artikelen 2 en 3 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, voor onderhandeling voorgelegd aan het Comité

(1) Uit de notificatie van de vergadering van de Minister-raad van 29 juli 1999 blijkt daarentegen dat de bepalingen van artikel 9 nog zullen worden onderzocht door de Ministers van Begroting en Financiën, die hun "conclusies" begin september aan de Ministerraad zullen voorleggen.

(2) Er zij bovendien aan herinnerd dat aan die akkoordbevinding niet is voldaan door de principiële goedkeuring van de ontwerptekst door de Ministerraad. Die goedkeuring wordt immers gesteund op een meer algemene beleidsmatige beoordeling van het ontwerp door de regering, terwijl het akkoord van de Minister van Begroting dient te worden verleend op louter budgettaire gronden.

voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten. De conclusies van die onderhandeling werden neergelegd in het protocol nr. 341 van 10 augustus 1999 van het Comité B - Algemeen bestuur. Aan het door de wet van 19 december 1974 opgelegde vormvereiste is derhalve voldaan.

Uit geen enkel stuk van het aan de Raad van State medegedeelde dossier blijkt evenwel dat de Ministerraad opnieuw is bijeengekomen om te beraadslagen over de in het voornoemde protocol vervatte conclusies van de onderhandeling met de representatieve vakorganisaties, waarin nochtans op twee punten een voorbehoud wordt gemaakt. Bovendien blijkt dat de vertegenwoordigers van de federale overheid zich verbonden hebben om een bijkomende vergadering van het voormelde comité te beleggen waarop de twee punten waarover de representatieve vakorganisaties voorbehoud hebben gemaakt, na kennisneming van het advies van de Raad van State, opnieuw zouden worden onderzocht. Uit wat voorafgaat blijkt dan ook dat, gelet op de bedoeling van de regering, de om advies voorgelegde ontwerptekst niet kan worden beschouwd als een definitieve ontwerptekst.

3. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

.../...

Blijkens de parlementaire voorbereiding van die bepaling is inzonderheid "overleg met de Gewesten verplicht wanneer de federale overheid beslissingen overweegt die gevolgen zouden kunnen hebben voor de regionale landbouwbevoegdheid" (1).

De vraag dient dan ook te worden onderzocht - met toepassing van artikel 85bis, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gebeurt dat onderzoek door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving - of de ontworpen bepalingen, die behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, een weerslag kunnen hebben op één van de aangelegenheden inzake het landbouwbeleid die door artikel 6, § 1, V, 1° tot 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten werden overgedragen.

Alhoewel het omwille van de vaagheid van een aantal bepalingen van het ontwerp niet steeds mogelijk is hun juiste draagwijdte met zekerheid te bepalen - en bijgevolg ook niet te beoordelen wat hun juiste weerslag kan zijn op de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden inzake het landbouwbeleid - is de Raad van State van oordeel dat het niet uitgesloten kan worden dat het ontwerp, zij het onrechtstreeks, zulk een weerslag kan hebben, meer bepaald op de bevoegdheid van de gewesten inzake het promotiebeleid (artikel 6, § 1, V, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en op hun bevoegdheid inzake de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 28.

landbouwbeleid die betrekking hebben op, onder meer, het leefmilieu (artikel 6, § 1, V, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Enerzijds kan immers slechts een efficiënt promotiebeleid voor landbouwproducten worden gevoerd wanneer ook afdoende waarborgen voorhanden zijn met betrekking tot de veiligheid en de kwaliteit van die producten.

Anderzijds zijn bepaalde opdrachten van het op te richten Agentschap in het ontwerp zo ruim omschreven, dat zij misschien wel een weerslag zouden kunnen hebben op de gewestelijke bevoegdheid inzake de uitvoering van de in artikel 6, § 1, V, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde Europese landbouwmaatregelen.

Ondanks de vaagheid van vele bepalingen uit het ontwerp die een definitief oordeel terzake bemoeilijken, lijkt de conclusie te moeten zijn dat krachtens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 over het om advies voorgelegde ontwerp overleg moet worden gepleegd tussen de gewestregeringen en de federale overheid. Uit niets blijkt evenwel dat zulk een overleg heeft plaatsgevonden.

4. Uit wat voorafgaat blijkt, enerzijds, dat niet is voldaan aan alle voorafgaande vormvereisten die met betrekking tot het ontwerp dienden te worden nageleefd en, anderzijds, dat de om advies voorgelegde tekst niet kan worden beschouwd als de definitieve tekst van het ontwerp.

.../...

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben door-gemaakt.

Er kan evenwel uitzonderlijk worden aanvaard dat met betrekking tot ontwerpen als het onderhavige, in geval van verantwoorde spoed als bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de hiervoren vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijke voorbehoud evenwel dat aan de nog niet nageleefde vormvereisten wordt voldaan en dat, mochten de aan de Raad van State voorgelegde teksten ten gevolge hiervan - of van wel reeds nageleefde vormvereisten, maar waaruit door de Ministerraad nog geen conclusies werden getrokken - nog wijzigingen ondergaan, de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd.

Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State omtrent het voorliggende voorontwerp van wet advies uit-brengt.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

TEN AANZIEN VAN DE AAN DE KONING TOEGEKENDE BEVOEGDHEDEN

1. Zoals in het onderdeel betreffende de strekking van het ontwerp is uiteengezet, wordt het om advies voorgelegde ontwerp gekenmerkt door zeer ruime bevoegdheidstoewijzingen aan de Koning.

Hem wordt in het ontwerp een veel ruimere bevoegdheid toegekend dan die welke Hij bezit bij een normale wijze van uitoefening van de normatieve functie, temeer daar de doelstellingen van de wet, die de in artikel 14 verleende machten aan de Koning begrenzen, in artikel 4, § 1, van het ontwerp zeer ruim worden omschreven.

2. Het toekennen aan de Koning van een ruimere verordnungsbevoegdheid dan Hij normaal heeft, met machtiging om bestaande wetten te wijzigen, aan te vullen of op te heffen, is als zodanig niet in strijd met de Grondwet, maar kan worden gesteund op artikel 105 van de Grondwet naar luid waarvan "de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet Hem toekent", maar dat eveneens bepaalt dat "bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd" de aan de Koning toegekende bevoegdheden evenzeer kunnen uitbreiden.

De toekenning van de zo-even omschreven machten aan de Koning is evenwel niet onbeperkt. Om bestaanbaar te blijven met het geheel van de grondwettelijke regels die de

.../...

verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen er in gevallen zoals ten deze uitzonderlijke omstandigheden aanwezig te zijn - die overigens de grenzen bepalen van de periode gedurende welke die machten kunnen worden toegekend -, mogen zulke machten slechts voor een beperkte periode aan de Koning worden toegekend, en dienen de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig te zijn omschreven, zowel wat betreft de doeleinden en oogmerken, als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen kunnen worden genomen, en moet de precieze strekking van de maatregelen die de Koning vermag uit te vaardigen, worden aangegeven. Het spreekt bovendien vanzelf dat de machtigingswet in geen dele afbreuk mag doen aan de supra- en internationale normen en aan de door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vastgestelde verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Bij het uitvaardigen van de besluiten die Hij vaststelt op grond van de machtiging die de ontworpen wet Hem bedoelt te verlenen, zal de Koning er zorg moeten voor dragen dat Hij die supra- en internationale normen eerbiedigt en Hij niet in de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten treedt.

3. Wat de toepassing van de sub 2 in herinnering gebrachte beginselen op het voorliggende ontwerp betreft, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

.../...

3.1. Het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden kan te dezen bezwaarlijk worden betwist. Een nader onderzoek betreffende het vervuld zijn van deze voorwaarde is dan ook overbodig.

3.2. De in artikel 14, eerste lid, van het ontwerp aan de Koning toegekende machten vervallen krachtens artikel 14, tweede lid, één jaar na de inwerkingtreding van de ontworpen wet. Aldus is voldaan aan het vereiste dat de aan de Koning toegekende uitzonderlijke bevoegdheid in tijd beperkt dient te zijn. Zulks geldt des te meer nu de bevoegdheidstoekenning aan de Koning wordt getemperd door het vereiste van een wettelijke bekrachtiging binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van de ontworpen wet.

Gelet op de nauwe band die er bestaat tussen de aan de Koning in artikel 5, § 1, van het ontwerp toegekende bevoegdheid en de bevoegdheid die de Koning in artikel 14, § 1, wordt toegekend - en die overigens tot de conclusie leidt dat ook de besluiten genomen op grond van artikel 5, § 1, door de wetgever zouden moeten worden bekrachtigd (zie verder in dit advies) -, zou ook de in artikel 5, § 1, aan de Koning verleende bevoegdheid in tijd dienen te worden beperkt.

3.3.1. Wat de voorwaarde betreft dat de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig moeten zijn omschreven, zowel wat betreft doeleinden en oogmerken, als wat betreft de aangelegenheden waarin maatregelen getroffen kunnen worden en met betrekking tot de strekking ervan, moet worden vastgesteld dat artikel 14 zeer ruim en vaag is geredigeerd.

.../...

Het artikel laat immers de Koning toe een hele reeks maatregelen te nemen die uitsluitend omschreven worden door verwijzing naar de ruim geformuleerde doelstellingen van het ontwerp. Zo kan de Koning binnen dat raam van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen en vervangen, en mag Hij bovendien "andere maatregelen en besluiten" nemen.

Aldus voldoet artikel 14 niet aan het hoger omschreven nauwkeurigheidsvereiste. Inzonderheid dienen de aangelegenheden met betrekking tot welke de aan de Koning toegekende machten kunnen worden uitgeoefend, nauwkeuriger worden omschreven, alsmede de precieze strekking van de regels die de Koning vermag uit te vaardigen. Te dien einde kan het nuttig zijn, waar mogelijk, in de tekst, of op zijn minst in de memorie van toelichting, te verwijzen naar de wetten of de wetsbepalingen die de materie thans regelen. Tevens kan het soms nuttig zijn met negatieve aanwijzingen te werken en met name aangelegenheden of gedeelten van aangelegenheden aan te geven die de wetgever buiten de bevoegdheid van de Koning wenst te houden.

3.3.2. Volgens de gemachtigde ambtenaar ligt het in de bedoeling de Koning op grond van artikel 14 van de ontworpen wet ook te machtigen nieuwe retributies in te stellen. Aldus zou de Koning een bevoegdheid uitoefenen die door artikel 173 van de Grondwet aan de wetgever is toevertrouwd. Te dien aanzien dient te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Arbitragehof krachtens welke de federale wetgever de regeling van een aangelegenheid die de Grondwet hem uitdrukkelijk voorbehoudt slechts, in omstandigheden die het beroep op bijzondere machten kunnen rechtvaardigen, aan de Koning kan opdragen onder de dubbele voorwaarde dat de

.../...

wetgever die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig verleent en dat de met toepassing van de machtiging genomen besluiten binnen een redelijke termijn ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de wetgever (1).

Uit die rechtspraak volgt dat de Koning in artikel 14 van het ontwerp uitdrukkelijk moet worden gemachtigd om nieuwe retributies in te stellen. Hetzelfde geldt wanneer het in de bedoeling zou liggen om de Koning te machtigen bepaalde aspecten van andere door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden bevoegdheden uit te oefenen.

4. Nog in zoverre de wetgever de Koning zou machtigen aangelegenheden te regelen die door de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever zijn toegewezen, moet er met betrekking tot het bekrachtigingsvereiste op worden gewezen dat het volgens de rechtspraak van het Arbitragehof niet met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie in overeenstemming te brengen is dat met toepassing van zulk een machtiging genomen besluiten die niet binnen de in de machtigingswet gestelde termijn zijn bekrachtigd, uitwerking zouden behouden voor de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste datum waarop zij dienden te worden bekrachtigd, aangezien de bestemmelingen van die besluiten aldus op discriminerende wijze zouden kunnen worden geraakt door een maatregel zonder dat die het

(1) Arbitragehof, nr. 52/99, 26 mei 1999, overw. B.3.3. en B.3.5.; Arbitragehof, nr. 68/99, 17 juni 1999, overw. B.5.3. en B.5.5. Het Hof voegt daar bovendien aan toe dat de bevoegdheidstoewijzing aan de Koning nooit de essentie van de voorbehouden bevoegdheid mag betreffen.

voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing genomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (1).

Gelet op die rechtspraak zou, voorzover in de ontworpen wet effectief aan de Koning machtigingen zouden worden verleend om aangelegenheden te regelen die de Grondwet aan de wetgever voorbehoudt, dienen te worden bepaald dat de besluiten die zulke aangelegenheden regelen bij gebreke van bekrachtiging door de wetgever moeten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

5. Artikel 5, § 1, bepaalt dat het Agentschap, met ingang van de data te bepalen bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit en volgens de in dat besluit bepaalde nadere regels, instaat voor de "toepassing en de naleving" van de wetten waarvoor het bevoegd is en van hun uitvoeringsbesluiten. Die ruime bevoegdheidstoekenning aan de Koning kan moeilijk worden gezien los van de in artikel 14, eerste lid, aan de Koning toegekende bevoegdheden. De met toepassing van artikel 5, § 1, genomen besluiten zullen er immers eveneens toe strekken het Agentschap operationeel te maken, en de nadere regels die hiertoe zullen worden uitgevaardigd, zullen op een aantal vlakken noodzakelijkerwijze een wijziging, aanvulling of opheffing van bestaande wettelijke bepalingen inhouden. Zulke besluiten moeten eveneens aan de door artikel 14 geregelde wettelijke bekrachtiging worden onderworpen.

Hetzelfde geldt voor artikel 13 van het ontwerp, mocht dit artikel behouden blijven (zie hieromtrent verder in dit advies).

(1) Arbitragehof, nr. 18/98, 18 februari 1998, overw. B.9.

TEN AANZIEN VAN DE TOEPASSING VAN DE WET VAN 16 MAART 1954
BETREFFENDE DE CONTROLE OP SOMMIGE INSTELLINGEN VAN OPENBAAR
NUT

1. Krachtens artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt het Agentschap ingedeeld in categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, waartoe artikel 1 van die wet door artikel 11, tweede lid, van het ontwerp wordt gewijzigd. Artikel 11, eerste lid, van het ontwerp bepaalt nogmaals uitdrukkelijk dat het Agentschap is onderworpen aan die wet.

Uit het geheel van die bepalingen blijkt derhalve onmiskenbaar de toepasselijkheid van de wet van 16 maart 1954 op het Agentschap. Het is bijgevolg overbodig - en tevens verwarringstichtend - om in het ontwerp een aantal bepalingen die reeds voorkomen in die wet, nogmaals te hernemen. Zo dient aan de Koning niet meer de bevoegdheid te worden opgedragen om de personeelsformatie van het Agentschap en het statuut van zijn personeel te bepalen (artikel 6, §§ 4 en 6), aangezien de Koning die bevoegdheid reeds kan uitoefenen op grond van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954. Evenmin dient te worden bepaald dat het Agentschap onder het gezag van de minister bevoegd voor de volksgezondheid staat (artikel 12, § 1), aangezien zulks reeds voortvloeit uit artikel 8 van de wet van 16 maart 1954. Zo ook dienen in artikel 12, § 2, tweede lid, geen bepalingen te worden hernomen die reeds voorkomen in artikel 6, §§ 1 en 2, van de genoemde wet.

.../...

2. Uit de principiële toepasselijkheid van de wet van 16 maart 1954 lijkt ook te moeten worden afgeleid dat de aan de in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp aan de Koning toegekende bevoegdheid om de organisatie en werking van het Agentschap te regelen, zo moet worden begrepen dat aan de Koning slechts de bevoegdheid wordt toegekend om die aspecten van de organisatie en de werking van de instelling te regelen die niet in de wet van 16 maart 1954 (of in de ontworpen wet) zijn geregeld. Mocht zulks niet het geval zijn, dan zou artikel 2, tweede lid, een te verregaande bevoegdheidstoekenning aan de Koning inhouden aangezien die bepaling de Koning zonder enige begrenzing zou toelaten de essentiële aspecten van de werking en de organisatie van het Agentschap te regelen.

Om elke onzekerheid uit te sluiten, zou de omvang van de bevoegdheid van de Koning, zoals zo-even afgebakend, in de tekst duidelijker dienen te worden omschreven.

TEN AANZIEN VAN DE OPDRACHTEN VAN HET AGENTSCHAP

1. Artikel 4, § 1, van het ontwerp omschrijft het doel van het Agentschap in zeer algemene termen als "de bescherming van de menselijke gezondheid", en bepaalt de opdracht van het Agentschap met het oog hierop als "de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel te vrijwaren, vanaf de grondstoffen (...) tot aan de eindproducten die aan de gebruiker worden aangeboden". In artikel 4, § 2, van het ontwerp worden daarbij de wetten opgesomd waarvoor het Agentschap binnen het raam van zijn opdrachten, zoals

.../...

gedefinieerd in paragraaf 1 van artikel 4, bevoegd is. De paragrafen 3 en 4 van artikel 4 verlenen het Agentschap nog bevoegdheden inzake adviesverlening en preventiebeleid.

Uit artikel 5, § 1, blijkt dat het Agentschap, evenwel niet onmiddellijk vanaf de datum waarop het Agentschap wordt opgericht, de hem binnen het raam van de in artikel 4, § 2, vermelde wetten toegekende bevoegdheden of opdrachten zal uitoefenen, maar slechts met ingang van data die bepaald worden in bij in de Ministerraad overlegde koninklijke besluiten en volgens de nadere regels bepaald in die besluiten. In artikel 5, § 2, worden dan weer een aantal bevoegdheden en opdrachten opgesomd die nochtans ook zijn omschreven in de in artikel 4, § 2, vermelde wetten. Voorts wordt het Agentschap nog belast met het informatiebeheer over aangelegenheden in verband met zijn opdracht (artikel 5, § 3) en met het innen van de rechten en de retributies volgens de bepalingen van de wetten waarvoor het Agentschap bevoegd is (artikel 9, eerste lid, 1°).

2. De gevolgde werkwijze laat niet toe de opdrachten en bevoegdheden van het Agentschap met een voor de rechtszekerheid noodzakelijke preciesheid te omlijnen en dreigt aanleiding te geven tot tal van interpretatiemoeilijkheden en betwistingen. De taakomschrijving in artikel 4, § 1, is zeer ruim en algemeen gesteld en laat niet toe de juiste omvang van de opdrachten en bevoegdheden van het Agentschap te bepalen. Ook de verwijzing naar de wetten opgesomd in artikel 4, § 2, volstaat hiertoe niet aangezien niet wordt gepreciseerd waarin de juiste opdracht van het Agentschap

.../...

met betrekking tot die wetten zal bestaan. Dit laatste is nochtans volstrekt onontbeerlijk aangezien het voor een aantal bepalingen van die wetten niet duidelijk is, enerzijds, of ze al dan niet een genoegzame band met de in artikel 4, § 1, van het ontwerp omschreven doelstelling en opdracht van het Agentschap vertonen (1) en, anderzijds, in welke mate het Agentschap in de plaats treedt van de instanties of personen die thans zijn belast met de toepassing van die wetten of met het toezicht erop (2).

Aan de zo-even uiteengezette onduidelijkheid omtrent het toepassingsgebied van het ontwerp vermag niet te worden verholpen door de bepaling van artikel 14, eerste lid, van het ontwerp naar luid waarvan de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, onder meer, de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Die bevoegdheid dient immers te worden uitgeoefend binnen het raam van de machtigingswet zelf, zodat er geen onduidelijkheid mag bestaan over de draagwijdte van die wet.

-
- (1) Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk welke bepalingen van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, kunnen worden betrokken op de taken van het Agentschap.
- (2) Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of het Agentschap in de plaats zal treden van alle in artikel 16 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel bedoelde instanties en personen, dan wel enkel in de plaats van de ambtenaren van het Instituut voor veterinaire keuring, en of bepaalde van de individuele beslissingen die de ministers die de volksgezondheid en de landbouw onder hun bevoegdheid hebben, krachtens de in artikel 4, § 2, vermelde wetten kunnen nemen, voortaan zullen worden genomen door het Agentschap.

.../...

3. Onduidelijkheid bestaat ook over de temporele toepassing van de ontworpen wet. Gelet op het ontbreken van een specifieke bepaling omtrent de inwerkingtreding, treedt de ontworpen wet op zich krachtens artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking-treden van wetten en verordeningen, in werking de tiende dag na die van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Anderzijds wordt het Agentschap krachtens artikel 2, eerste lid, van het ontwerp pas met ingang van 1 januari 2000 opgericht en staat het Agentschap, krachtens artikel 5, § 1, van het ontwerp, pas met ingang van de data te bepalen bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit in voor de toepassing en "de naleving" van de wetten, en de daarmee gepaard gaande uitvoeringsbesluiten, waarvoor het bevoegd is. Artikel 4, dat op algemene wijze de opdrachten van het Agentschap omschrijft, en tevens de wetten opsomt waarvoor het Agentschap binnen het raam van die opdrachten bevoegd is, is dan weer niet gekoppeld aan een bijzondere bepaling inzake de inwerkingtreding, evenmin als artikel 5, § 2, waarin een aantal opdrachten van het Agentschap nader worden gespecificeerd en waarin ook wordt verwezen naar de wetten "waarvoor het Agentschap bevoegd is" (1). Wellicht dienen de artikelen 4 en 5, § 2, te worden gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, zodat het Agentschap het geheel van de opdrachten die het van momenteel bestaande instellingen of diensten zal overnemen, pas zal uitoefenen met ingang van de data bepaald in een koninklijk besluit als bedoeld in

(1) Die bepalingen kunnen evenwel, gelet op het bepaalde in artikel 2, eerste lid, in ieder geval niet eerder dan op 1 januari 2000 in werking treden.

artikel 5, § 1. Zulks zou evenwel op een duidelijke wijze in het ontwerp moeten worden bepaald (1).

4. Conclusie moet dan ook zijn dat het ontwerp moet worden herwerkt om meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de juiste omvang van de bevoegdheden en opdrachten van het Agentschap (2), alsmede over de juiste data vanaf wanneer het Agentschap die bevoegdheden en opdrachten zal uitoefenen.

TEN AANZIEN VAN HET PERSONEEL VAN HET AGENTSCHAP

1. Artikel 6, §§ 4 en 6, van het ontwerp bepaalt dat de Koning bij in de Ministerraad overlegde besluiten, respectievelijk de "wervingsvoorwaarden" van het statutair personeel, alsmede de "aanwervingsvoorwaarden" van het contractueel personeel, zal bepalen, alsmede de personeelsformatie, het administratief en geldelijk statuut van het personeel, alsook de vrijwillige en ambtshalve mobiliteitsregeling. Uit de door de gemachtigde ambtenaar aan de auditeur-verslaggever verstrekte uitleg blijkt dat de bevoegdheid om een mobiliteitsregeling vast te stellen die in artikel 6, § 6, van het ontwerp aan de Koning wordt

-
- (1) Overigens dienen bepalingen betreffende de inwerking-treding in één enkel artikel te worden opgenomen en achteraan in de tekst te worden geplaatst.
- (2) De omschrijving van de bevoegdheden en opdrachten van het Agentschap zou overigens best in één enkel artikel gebeuren.

.../...

toegekend, betrekking heeft op het personeel van de diensten of instellingen waarvan het geheel of een gedeelte van de opdrachten zullen worden overgenomen door het Agentschap.

Het personeel van het Agentschap zal derhalve niet enkel bestaan uit nieuw aangeworven personeelsleden, maar ook uit personeelsleden van andere diensten of instellingen die hetzij verplicht, hetzij vrijwillig (1) overgaan naar het Agentschap.

De wetgever zal dienen te oordelen of het niet past om in de wet een aantal waarborgen in te schrijven ten voordele van de overgedragen personeelsleden, zoals hij voorheen in artikel 88, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, heeft gedaan voor de personeelsleden van de federale ministeries die werden overgeheveld naar de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten. Aan die personeelsleden werd gewaarborgd dat hun overgang "geschiedt met hun graad of een gelijkwaardige graad en in hun hoedanigheid" en met behoud van "ten minste de bezoldiging en de anciënniteit die zij hadden of zouden verkregen hebben indien zij in hun dienst van herkomst het ambt hadden blijven uitoefenen dat zij bij hun overplaatsing bekleedden".

(1) In artikel 6, § 6, wordt immers zowel van een "ambts-halve" als van een "vrijwillige" mobiliteit gewag gemaakt.

TEN AANZIEN VAN DE DOOR HET ONTWERP BEDOELDE RETRIBUTIES

1. Artikel 9, 1°, van het ontwerp bepaalt dat het Agentschap onder meer wordt gefinancierd door de opbrengsten van de rechten en retributies, die het Agentschap gemachtigd is te innen volgens de bepalingen van de wetten waarvoor het Agentschap bevoegd is. Volgens de door de gemachtigde ambtenaar aan de auditeur-verslaggever bezorgde inlichtingen, dient die bepaling te worden gelezen in samenhang met artikel 13 van het ontwerp, naar luid waarvan de Koning wordt gemachtigd "de overheveling te regelen van alle bestaande rechten en retributies". Hiermee zouden zijn bedoeld de rechten en retributies die zijn ingesteld door de wetten waarvoor het Agentschap krachtens artikel 4, § 2, van het ontwerp bevoegd is (1).

De vraag rijst of laatstgenoemde bepaling wel dient behouden te blijven omdat, op grond van artikel 14 van het ontwerp, de verschillende in artikel 4, § 2, vermelde wetten toch zullen worden aangepast in het licht van de oprichting van het Agentschap. Van die gelegenheid kan ook gebruik worden gemaakt om te bepalen dat door die wetten ingestelde retributies of rechten geheel of gedeeltelijk ten goede zullen komen aan het Agentschap.

(1) Althans, zo mag worden aangenomen, voorzover die rechten en retributies verband houden met de opdrachten van het Agentschap.

2. Wat betreft het instellen van nieuwe retributies wordt verwezen naar de opmerkingen 3.3.2 en 4 van het onderdeel van dit advies betreffende de aan de Koning toegekende bevoegdheden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Begroetingsformule, Voordrachtformule en Indieningsbesluit

Het ontwerp moet worden aangevuld met een begroetingsformule, een voordrachtformule en een indieningsbesluit.

Wegens de inhoud van het ontwerp moeten ook de minister bevoegd voor de landbouw en de minister bevoegd voor ambtenarenzaken het ontwerp indienen en ondertekenen.

Artikel 1

Men redigere artikel 1 als volgt :

"Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.".

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, bepaalt verkeerdelijk dat het Agentschap wordt opgericht bij het Ministerie van

.../...

Volksgezondheid. Instellingen van categorie A worden niet opgericht "bij een ministerie". Ze zijn daarentegen wel onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de minister van wie zij afhangen, in casu de Minister van Volksgezondheid.

Artikel 3

Men redigere de Nederlandse tekst van artikel 3 als volgt :

"Voor de toepassing van deze wet wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder de Minister : de minister bevoegd voor de volksgezondheid."

Artikel 4

1. Zoals reeds naar aanleiding van de algemene opmerkingen werd vastgesteld, dienen de paragrafen 1 en 2 van artikel 4 te worden herschreven - en eventueel te worden samengesmolten met artikel 5 -, teneinde meer duidelijkheid te creëren omtrent de omvang en draagwijdte van de opdrachten van het Agentschap.

2. In artikel 4, § 3, dient te worden gepreciseerd aan wie het in die bepaling bedoelde advies wordt verstrekt.

.../...

Artikel 5

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in artikel 5, § 2, slechts een gedeelte van de taken van de diensten of instellingen waarvan de opdrachten door het Agentschap zullen worden overgenomen, worden vermeld.

Artikel 6

1. Men schrijve in artikel 6, § 1, tweede lid, "specifieke bevoegdheden toekennen" in plaats van "specifieke bevoegdheden delegeren".

2. Indien met de term "voorwaarden voor de uitoefening van hun mandaat" de voorwaarden worden bedoeld waaronder gegadigden kunnen worden aangewezen voor het mandaat van algemeen bestuurder of van adjunct-algemeen bestuurder, dan dient zulks op een meer duidelijke wijze in artikel 6, § 3, tweede lid, tot uiting te worden gebracht.

3. Door de gemachtigde ambtenaar werd verduidelijkt dat artikel 6, § 3, derde lid, geen betrekking heeft op de algemeen bestuurder en zijn adjunct. Zulks blijkt evenwel niet uit de tekst van die bepaling, die ook tot een andere lezing aanleiding zou kunnen geven. Die tekst dient bijgevolg in het licht van de bedoeling van de stellers van het ontwerp te worden aangepast.

.../...

4. Volgens de gemachtigde ambtenaar beogen de stellers van het ontwerp door middel van artikel 6, § 5, onder meer te vermijden dat bijvoorbeeld een keurder van het Agentschap eigenaar zou zijn van of bestuurder in een slachthuis (rechtstreeks belang) of zijn of haar echtgeno(o)t(e) eigenaar zou zijn van of bestuurder in een slachthuis (onrechtstreeks belang). Met het laatste zinsdeel van artikel 6, § 5, beogen de stellers volgens de toelichting van de gemachtigde ambtenaar onder meer toeleveringsbedrijven en dochterondernemingen. Gelet op deze toelichting lijkt het aangewezen de draagwijdte van de ontworpen bepaling nader te verduidelijken in de memorie van toelichting.

5. De vrijwillige en ambtshalve mobiliteitsregeling waarvan in artikel 6, § 6, gewag wordt gemaakt, blijkt, zoals reeds werd opgemerkt, betrekking te hebben op het personeel van de diensten of instellingen waarvan het geheel of een gedeelte van de opdrachten zullen worden overgenomen door het Agentschap. Aangezien uit de huidige tekst van die bepaling zou kunnen worden afgeleid dat de mobiliteitsregeling het personeel dat reeds bij het Agentschap is tewerkgesteld betreft, dient de tekst in het licht van de zo-even aangegeven bedoeling van de stellers ervan te worden verduidelijkt.

.../...

Artikel 7

1. Er dient te worden verduidelijkt welke "Administratie" wordt bedoeld in artikel 7, § 2.

2. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 7, § 1, "omtrent alle aangelegenheden die betrekking hebben op het door het Agentschap ..." in plaats van "omtrent alle zaken die te maken hebben met het door het Agentschap ...".

Artikel 9

1. Artikel 9, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit "andere sancties" kan vastleggen. Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft die bepaling niet de strekking om de Koning te machtigen strafsancties bij koninklijk besluit op te leggen, maar beoogt ze de Koning te machtigen een gelijkaardige bepaling uit te vaardigen als die vervat in artikel 6, zesde lid, van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel. Luidens die bepaling kan de minister bevoegd voor de volksgezondheid, ingeval de in het artikel bedoelde rechten niet worden betaald door de exploitant van een slachthuis, zelfs indien de betaling het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken, de uitvoering van de keuring, aangehaald in artikel 2 van die wet, in het betrokken slachthuis opschorten en de erkenning van de inrichting opschorten vanaf de vijftiende werkdag volgend op die waarop de ingebrekestelling bij ter post aangetekende brief werd betekend.

.../...

Met betrekking tot die laatste bepaling heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies L. 23.766/1/2/8/9 van 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 (1) het volgende opgemerkt :

"De bepalingen welke door artikel B, b), van het ontwerp worden toegevoegd aan artikel 6 van de wet van 5 september 1952, strekken ertoe aan de niet-betaling van de keurings- en controlerechten een van rechtswege werkend gevolg te verbinden, met name de opschorting van de erkenning van de betrokken inrichting (lees : slachthuis). Dit gevolg treedt volgens het ontwerp in, zelfs indien de rechten voor de rechtbanken worden betwist.

Die bepaling wijkt in hoge mate af van de normale "sanctie" op het niet tijdig nakomen van een verbintenis tot betalen, welke erin bestaat dat de schuldenaar, ter vergoeding van de door de schuldeiser geleden schade, vanaf de ingebrekestelling de wettelijke interest verschuldigd is (artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek).

In een rechtsstaat geldt het algemeen rechtsbeginsel dat burgerlijke geschillen voor een rechter gebracht moeten kunnen worden. Dit grondrecht van toegang tot een rechter wordt trouwens, in verband met geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.) (2).

(1) Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218/1, p. 220 e.v.

(2) Zie, voor de erkenning van het beginsel, E.H.R.M., 21 februari 1975, Golder, Publ. Cour, reeks A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

Dit recht mag niet louter theoretisch of illusoir zijn; het dient integendeel concreet en effectief te zijn (1). Welnu, het komt de Raad van State voor dat de effectiviteit van de toegang tot de rechter impliceert dat een natuurlijke of rechtspersoon wiens aanspraken in rechte betwist worden, de eerbiediging van die aanspraken in beginsel niet kan afdwingen vooraleer de rechter zich, weze het bij voorraad, over de gegrondheid van de aanspraak respectievelijk van de betwisting heeft uitgesproken. In zoverre valt het recht van toegang van de tegenpartij samen met het verbod van eigenrichting, dat eveneens als een algemeen rechtsbeginsel erkend is (2).

Ongetwijfeld is het recht van toegang tot de rechter niet absoluut. Onder meer ten voordele van de overheid wijkt het objectieve recht af van het verbod van eigenrichting, waar het in de principiële uitvoerbaarheid van overheidshandelingen voorziet. Opdat een beperking aan het genoemde grondrecht echter geoorloofd zou zijn, onder meer in het licht van artikel 6, lid 1, van het E.V.R.M., is ten minste vereist dat de beperking een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel (3).

Ten deze heeft een exploitant die de van hem gevorderde rechten betwist, theoretisch de mogelijkheid om die betwisting aan de rechter voor te leggen en diens uitspraak af te wachten. Ondertussen verliest hij evenwel het voordeel van de erkenning van zijn inrichting, zulks op de enkele grond dat hij niet, althans niet tijdig, de gevorderde - doch betwiste - som betaald heeft. Aan de effectiviteit van zijn recht van toegang tot de rechter wordt aldus afbreuk gedaan

(1) E.H.R.M., 9 oktober 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

(2) Zie Cass., 24 mei 1976, Arr. Cass., 1976, 1053.

(3) E.H.R.M., 28 mei 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; E.H.R.M., 8 juli 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; E.H.R.M., 21 september 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

door het gevolg dat aan de uitoefening van dat recht gehecht wordt. Er bestaat derhalve aanleiding om te onderzoeken of de beperking van het recht van toegang verantwoord kan worden.

Wat het doel van de beperking betreft, stelt de Raad van State vast dat dit er volgens de memorie van toelichting in bestaat "de inning van de rechten te verbeteren en de achterstallen bij de betaling te verminderen", alsook "het Instituut voor veterinaire keuring in staat te stellen zijn wettelijke opdracht ten bate van de volksgezondheid te vervullen". Op zich lijkt dit een wettig doel te zijn.

De gebruikte middelen moeten evenwel nog in een redelijk evenredigheidsverband staan tot het beoogde doel. In dit opzicht moet benadrukt worden dat de ondernemer die zijn recht van toegang tot de rechter effectief wenst uit te oefenen, en die dus, in afwachting van de uitspraak van de rechter, op de ingebrekestelling niet zou ingaan, geconfronteerd wordt met een - weliswaar tijdelijke - opschorting van de erkenning van zijn inrichting. Onrechtstreeks kan die opschorting nog strafsancties en administratieve sancties, en zelfs de sluiting van de onderneming met zich brengen. Gesteld tegenover het relatief beperkt belang van de gemeenschap - de onmiddellijke betaling van een bedrag aan keurings- en controlerechten - lijkt de aldus gehanteerde sanctie voor de betrokken schuldenaar wel bijzonder zwaar te zijn.

De opschorting van rechtswege van de erkenning van een inrichting, in een geval waar volgens het gemeen recht de betaling van wettelijke interesten als een passend herstel van de door de schuldeiser geleden schade beschouwd wordt, komt ten deze neer op een onevenredige sanctie, mede gelet op het buitengewoon belang van het recht van verdediging en het beginsel van de rechtsstaat in een democratische samenleving (1).

(1) Vergelijk E.H.R.M., 23 november 1993, Poitrimol, o.c., vol. 277-A, p. 15, § 38.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen bepaling, die strijdig is met in het nationaal en het internationaal recht erkende beginselen, niet in de voorgestelde vorm gehandhaafd kan worden".

De conclusie die in het aangehaalde advies werd getrokken, geldt uiteraard ook - en zelfs a fortiori - ten aanzien van een bepaling die de Koning machtigt een gelijkaardige bepaling als die van artikel 6, zesde lid, van de voornoemde wet van 5 september 1952, uit te vaardigen. Artikel 9, derde lid, van het ontwerp dient dan ook te worden geschrapt (1).

Artikel 10

De draagwijdte van de woorden "Met inachtnaam van artikel 4 ..." dienen te worden verduidelijkt.

Artikel 11

Artikel 11, eerste lid, is een onnodige herhaling van artikel 2, eerste lid, en wordt derhalve beter weggelaten.

(1) Ook wanneer artikel 9, derde lid, niet de draagwijdte zou hebben die de gemachtigde ambtenaar eraan heeft gegeven, zou die bepaling omwille van zijn onbepaaldheid - tekstueel laat zij aan de Koning toe gelijk welke sanctie in te stellen - geen doorgang kunnen vinden.

Ondertekening

Het ontwerp moet worden ondertekend door de ministers die door de Koning worden gelast het ontwerp in te dienen.

SLOTOPMERKINGEN

1. In een aantal gevallen is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar :

- het opschrift, artikel 2, eerste lid, en artikel 11, tweede lid : in de Nederlandse tekst is sprake van "Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", in de Franse tekst is sprake van "Agence Fédérale pour la Sécurité Alimentaire";
- artikel 2, tweede lid : de volgorde van de opsomming van de door de Koning te regelen aangelegenheden is in de Nederlandse en Franse tekst niet dezelfde;
- artikel 4, § 1 : in de Nederlandse tekst is sprake van "de kwaliteit van het voedsel", in de Franse tekst van "la qualité sanitaire";
- artikel 4, § 2 : in de Nederlandse tekst is sprake van "binnen het kader van haar opdrachten", in de Franse tekst is sprake van "dans le cadre des compétences";

.../...

- artikel 4, § 3 : in de Nederlandse tekst is sprake van "binnen zijn doelstelling", in de Franse tekst is sprake van "Dans le cadre de sa mission";
- artikel 5, § 1 : in de Nederlandse tekst is sprake van "instaan voor de toepassing en de naleving", in de Franse tekst van "veillera à l'application et au respect";
- artikel 9, eerste lid, 2° : in de Nederlandse tekst is sprake van "de kredieten ingeschreven ...", in de Franse tekst is sprake van "les crédits éventuels inscrits ...";
- artikel 9, eerste lid, 5° : in de Nederlandse tekst is sprake van "de opbrengst van administratieve geldboetes", in de Franse tekst van "le produit du placement des réserves financières ...".

2. Gelet op de hem toegemeten tijd om zijn advies uit te brengen, heeft de Raad geen volledig onderzoek kunnen verrichten naar de inachtnaam van de regels van de wetgevingstechniek en van het correcte taalgebruik. Toch leidt zelfs een eerste onderzoek op dat vlak tot de conclusie dat het ontwerp op die gebieden grondig dient te worden nagekeken.

2.1. Op wetgevingstechnisch vlak dienen inzonderheid de volgende regels te worden nageleefd :

.../...

1. Enkel met betrekking tot artikel 1 dient het woord "Artikel" voluit te worden geschreven. Daarna kan worden volstaan te schrijven "Art. 2", "Art. 3", enz.

2. Een artikel behoort alleen dan in paragrafen te worden onderverdeeld als ten minste één paragraaf uit meer dan één lid bestaat.

3. In de Franse tekst dient "§ 1er" te worden geschreven in plaats van "§ 1".

4. Bepalingen betreffende de inwerkingtreding dienen in één enkel artikel te worden samengebracht, dat achteraan dient te worden geplaatst, en niet verspreid in de tekst zelf, zoals in artikel 2, eerste lid, en in artikel 5, § 1.

5. Opsommingen moeten worden aangegeven met "1° (...)", "2°(...)", enz. in plaats van met "1.", "2." enz. Tevens moet het laatst opgesomde onderdeel eindigen met een punt.

Voor het overige worden de stellers van het ontwerp verzocht zich te laten leiden door de regels van de "Wetgevingstechniek, aanbevelingen en formules" ([http : // www. raadvst-consetat.fgov.be](http://www.raadvst-consetat.fgov.be)).

.../...

2.2. Ook op taalkundig vlak dienen talloze gebreken te worden verholpen.

Zo schrijve men in de Nederlandse tekst :

- "bij een in de Ministerraad overlegd besluit" in plaats van "bij een in ministerraad overlegd besluit";
- "binnen het raam van zijn opdrachten" in plaats van "binnen het kader van haar opdrachten" (artikel 4, § 2);
- "koninklijk besluit" in plaats van "Koninklijk Besluit" (artikelen 5, § 1, en 14, derde lid);
- "nadere regels" in plaats van "modaliteiten" (artikelen 5, § 1, en 6, § 6);
- "bepaalt" in plaats van "voorziet" (artikel 6, § 3, derde lid);
- "dat" in plaats van "hetwelk" (artikel 7, § 1);
- "aan te wijzen" in plaats van "aan te duiden" (artikel 7, § 2);
- "bepalen" of "voorzien in" in plaats van "voorzien" (artikel 9, vierde lid);
- "inachtnaem" in plaats van "in acht naem" (artikel 10);

.../...

- "driemaandelijkse" in plaats van "trimesteriële" (artikel 12, § 2);
- "binnen achttien maanden" in plaats van "binnen de achttien maanden" (artikel 14, derde lid).

Ook de Franse tekst zou grondig moeten worden herschreven. Inzonderheid de volgende verbeteringen zouden erin moeten worden aangebracht :

- artikelen 2, tweede lid, en 5, §§ 1 en 2 : "par arrêté délibéré ..." in plaats van "par un arrêté délibéré ...";
- artikelen 3 en 12, § 2, tweede lid : "le ministre qui a ... dans ses attributions" in plaats van "le ministre compétent pour ...";
- artikel 4, § 1 : "jusqu'aux produits finis" in plaats van "jusqu'au produits finis";
- artikel 4, § 2 : de opschriften van bepaalde wetten waarnaar verwezen wordt, zijn niet correct (punten 2., 4., 6. en 8.);
- artikelen 5, § 3, tweede lid, 6, § 6, en 9, derde lid : "par arrêté délibéré ..." in plaats van "par arrêté royal délibéré ...";
- de zinsbouw "être développées par ou en collaboration avec" is niet correct in het Frans (artikel 5, § 3, tweede lid);

- artikel 6, § 1 : "assisté par un administrateur général adjoint" in plaats van "assisté par un d'administrateur général général-adjoint"; bovendien moet "administrateur général adjoint" telkens in de plaats komen van "administrateur général-adjoint";
- artikel 6, § 5 : voor een goed begrip zou de redactie van deze bepaling beter worden vereenvoudigd;
- artikel 6, § 6 : "régime de mobilité volontaire et d'office et ses modalités" in plaats van "réglementation de mobilité volontaire et d'office, et de ses modalités";
- artikel 7, § 2, tweede zin : "invitée à nommer" in plaats van "invitée de nommer";
- artikel 9, eerste lid, 6° : "Fonds" in plaats van "Fond";
- artikel 9, vierde lid : "prévoient" in plaats van "prévoit";
- artikel 10 : "sont mis gratuitement à sa disposition" in plaats van "lui sont mis gratuitement à disposition";
- artikel 11, tweede lid : "A l'article 1er ... est complétée par les mots" in plaats van "A l'article 1 ... est complétée des mots";
- artikel 12, § 2, tweede lid : "dans le mois" in plaats van "endéans le mois";

.../...

- artikel 14, vierde lid : "modifiés, complétés, remplacés ou abrogés" in plaats van "modifier, compléter, remplacer ou abroger".

Bovendien moet worden opgemerkt dat de stijl van de ontworpen tekst in de regel te wensen overlaat.

Les chambres réunies des vacations
étaient composées de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

P. HANSE,
R. STEVENS,
L. HELLIN,
P. QUERTAINMONT,
J. SMETS,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,
H. COUSY,

Mesdames
Mevrouwen

F. LIEVENS,
M. PROOST,

De verenigde vakantiekamers
waren samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été pré-
sentés par MM. B. SEUTIN et
L. DETROUX, auditeurs. Les notes
du Bureau de coordination ont
été rédigées et exposées par
M. C. AMELYNCK, référendaire, et
Mme P. DE SOMERE, référendaire
adjoint.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. M. VAN DAMME,
conseiller d'Etat.

De verslagen werden uitge-
bracht door de HH. B. SEUTIN en
L. DETROUX, auditeurs. De nota's
van het Coördinatiebureau werden
opgesteld en toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, referendaris, en
Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-
referendaris.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. M. VAN DAMME, staatsraad.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

R. ANDERSEN