

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 december 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 ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de laboratoriumonderzoeken uitgevoerd in het kader van de dioxinecrisis", heeft op 28 december 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 23 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux examens de laboratoire effectués dans le cadre de la crise de la dioxine", a donné le 28 décembre 1999 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd door de omstandigheid dat

"om het wegwerken van de gevolgen van de dioxinecrisis te bespoedigen, zonder verwijl moet worden voorzien in een regeling voor het ten laste nemen door de overheid van de kosten van de laboratoriumonderzoeken naar residuen van PCB's en dioxines in sommige voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong".

*

* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

.../...

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

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een vergoedingsregeling in te stellen voor laboratorium-onderzoeken naar residuen van PCB's en dioxines in voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong.

Volgens die regeling neemt de overheid binnen bepaalde grenzen de kosten ten laste van dergelijke onderzoeken die binnen een bepaalde periode werden uitgevoerd in laboratoria volgens bepaalde procedures (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

De aanvragen tot betaling moeten vóór een bepaalde datum zijn ingediend en gestaafd met welomschreven documenten (artikel 3 van het ontwerp).

De beslissingen over die aanvragen worden genomen door de daartoe aangewezen ambtenaren, in voorkomend geval na onderzoek door een adviesbureau (artikel 4 van het ontwerp).

.../...

2. Inhoudelijk is het ontwerp nagenoeg (1) identiek aan het ministerieel besluit van 4 oktober 1999 betreffende de laboratoriumonderzoeken uitgevoerd in het kader van de dioxinecrisis.

Dat ministerieel besluit werd uitgevaardigd op grond van artikel 6bis van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten. Het trad in werking op 16 oktober 1999, zijnde de tiende dag na zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 6 oktober 1999.

Het om advies voorgelegde ontwerp zoekt rechtsgrond in artikel 16 van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis.

In de memorie van toelichting (2) wordt met betrekking tot die wetsbepaling verklaard dat daaraan de bedoeling ten grondslag ligt om een duidelijke rechtsgrond te

(1) De enige verschillen bestaan hierin, dat artikel 3 van het ontwerp in zijn derde lid niet naar een ministerieel besluit van 20 september 1999 verwijst, maar naar een koninklijk besluit over het ontwerp waarvan de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 29.755/1 uitbrengt, dat in dat artikel 3 het vierde lid van artikel 3 van het ministerieel besluit niet is overgenomen en dat het ontwerp, in tegenstelling tot het ministerieel besluit, een bijzondere bepaling inzake de inwerkingtreding bevat.

(2) Parl. St., Kamer, 1999-2000, nr. 0212/001, 14.

bieden voor de dringende maatregelen die ter uitvoering van artikel 6bis van de voormelde wet van 24 januari 1977 werden genomen (1).

Uit hetgeen voorafgaat moet worden afgeleid dat de stellers van het ontwerp - hoewel zulks nergens blijkt uit de tekst ervan - beogen de daarin ontworpen regeling op de een of andere wijze in de plaats te stellen van de regeling vervat in het ministerieel besluit van 4 oktober 1999.

Het kan worden betwijfeld of het ministerieel besluit van 4 oktober 1999, dat slechts de terugbetaling betreft van de kosten van laboratoriumonderzoeken, wel degelijk rechtsgrond vindt in artikel 6bis van de wet van 24 januari 1977 (2).

(1) Wellicht om deze reden bepaalt artikel 21 van de wet van 3 december 1999, dat het bedoelde artikel 16, dat rechtsgrond moet vormen voor het ontwerp, met terugwerkende kracht in werking treedt met ingang van 1 juli 1999.

(2) Deze wetsbepaling luidt als volgt : "Art. 6bis. Wanneer bepaalde voedingsmiddelen of andere producten een ernstig en dreigend gevaar betekenen voor de volksgezondheid en dit gevaar niet of onvoldoende kan worden bestreden op grond van deze wet of de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet, kan de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, bij een met redenen omklede beslissing en zonder het inwinnen van de in deze wet voorgeschreven adviezen, maatregelen nemen die beletten dat ze in de handel komen of blijven. De aldus genomen maatregel vervalt ten laatste bij het einde van de derde maand die volgt op deze waarin hij in werking is getreden. Deze maatregel kan hoogstens voor één periode van dezelfde duur worden verlengd."

Onder voorbehoud van hetgeen hieronder nog zal worden opgemerkt kan het voorliggende ontwerp wel worden ingepast in artikel 16 van de voormelde wet van 3 december 1999 dat luidt als volgt :

"Binnen de grenzen toegestaan door de Commissie krachtens artikel 87 van het Verdrag (tot oprichting van de Europese gemeenschap) en tegen de voorwaarden bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, kan de Staat voorschotten of vergoedingen toekennen aan ondernemingen wier producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen, ingevolge maatregelen die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis".

3. De Raad van State, afdeling wetgeving, wenst bij het ontwerp de volgende opmerkingen te maken

3.1. Vooreerst blijkt uit het ontwerp op geen enkele wijze of de stellers ervan de regeling van het ministerieel besluit van 4 oktober 1999 met terugwerkende kracht willen vervangen door de ontworpen regeling, dan wel of zij die twee regelingen - in voorkomend geval gedurende een bepaalde tijd - naast elkaar willen handhaven.

Omwille van de rechtszekerheid is het terzelfdertijd naast elkaar doen bestaan van twee vrijwel identieke regelingen af te raden. Het verdient daarentegen aanbeveling de regeling van het voornoemde ministerieel besluit met terugwerkende kracht door het ontwerpbesluit te vervangen.

.../...

Het ontwerp in zijn voorliggende redactie doet zulks echter niet : het blijkt vooreerst krachtens zijn artikel 6 slechts met ingang van 11 december 1999 in werking te treden en bovendien voorziet het niet in de intrekking van het voornoemde ministerieel besluit.

Het moet bijgevolg sterk worden aanbevolen eensdeels, het ontwerp te laten terugwerken tot 16 oktober 1999 (datum van inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 4 oktober 1999) en, anderdeels, in het ontwerp een bepaling op te nemen waarbij dat besluit formeel wordt ingetrokken.

3.2. Op grond van het aangehaalde artikel 16 van de wet van 3 december 1999 kunnen enkel vergoedingen worden toegekend aan "ondernemingen wier producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen ingevolge maatregelen die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis".

De Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt over onvoldoende feitelijke gegevens om, zeker in het korte tijdsbestek waarbinnen hem om een advies is verzocht, met stelligheid uit te maken of alle uitgevoerde onderzoeken waarvoor vergoedingen zijn aangevraagd, wel degelijk kunnen worden ingepast in deze beperkende omschrijving en of bijgevolg artikel 16 voor het gehele ontwerp rechtsgrond biedt.

.../...

OPMERKINGEN BIJ DE TEKSTArtikel 3

Het is niet duidelijk om welke reden in artikel 3 het vierde lid van artikel 3 van het ministerieel besluit van 4 oktober 1999 niet werd overgenomen.

Omwille van de klaarblijkelijke bedoeling van het ontwerp - de vervanging van de regeling van dat ministerieel besluit - lijkt dit echter wel noodzakelijk.

Artikel 4

Volgens artikel 4, tweede lid, kan het onderzoek van aanvragen met betrekking tot voedingsmiddelen, die zich in het buitenland bevinden, worden toegekend aan een adviesbureau waarvan de beslissing bindend is voor de bevoegde ambtenaren die op de aanvragen beschikken.

Een dergelijke vorm van bevoegdheidsdelegatie door middel van een eensluidend advies van een externe instantie die geen deel uitmaakt van de uitvoerende macht, kan niet alleen geen steun vinden in de rechtsgrond van het voormelde artikel 16, maar is op zichzelf moeilijk verenigbaar met de beginselen die de delegatie van bevoegdheden betreffen.

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 par la circonstance que

"om het wegwerken van de gevolgen van de dioxinecrisis te bespoedigen, zonder verwijl moet worden voorzien in een regeling voor het ten laste nemen door de overheid van de kosten van de laboratoriumonderzoeken naar residuen van PCB's en dioxines in sommige voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong".

*

* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments de fait voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner que lorsqu'il est fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

.../...

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

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend instaurer un régime d'indemnisation pour les analyses de laboratoire visant la recherche de résidus de PCB et de dioxines dans certaines denrées alimentaires d'origine animale.

Selon ce régime, l'autorité prend en charge, dans certaines limites, les frais de telles analyses effectuées en laboratoire selon certaines procédures, au cours d'une période déterminée (articles 1er et 2 du projet).

Les demandes de paiement, accompagnées de documents bien précis, doivent avoir été envoyées avant une date déterminée (article 3 du projet).

Les décisions relatives à ces demandes sont prises par les fonctionnaires désignés à cet effet, le cas échéant après examen par un bureau conseil (article 4 du projet).

.../...

2. Sur le fond, le projet est quasiment identique (1) à l'arrêté ministériel du 4 octobre 1999 relatif aux analyses de laboratoire effectuées dans le cadre de la crise de la dioxine.

Cet arrêté ministériel a été pris sur la base de l'article 6bis de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits. Il est entré en vigueur le 16 octobre 1999, à savoir le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge du 6 octobre 1999.

Le projet soumis pour avis cherche son fondement légal dans l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.

Dans l'exposé des motifs (2), il est précisé au sujet de cette disposition légale qu'elle vise à établir une base légale claire pour les mesures urgentes prises en

(1) Les seules différences tiennent en ce qu'en son alinéa 3, l'article 3 du projet ne se réfère pas à un arrêté ministériel du 20 septembre 1999, mais à un arrêté royal sur le projet duquel le Conseil d'Etat, section de législation, émet, ce jour, l'avis 29.755/1, que cet article 3 ne reproduit pas l'alinéa 4 de l'article 3 de l'arrêté ministériel et que le projet, contrairement à l'arrêté ministériel, est assorti d'une disposition particulière d'entrée en vigueur.

(2) Doc. parl., Chambre, 1999-2000, n° 212/001, 14.

application de l'article 6bis de la loi précitée du 24 janvier 1977 (1).

Il se déduit de ce qui précède que les auteurs du projet - bien que cela n'apparaisse dans aucune de ses dispositions - entendent substituer d'une façon ou d'une autre le régime en projet au régime mis en place par l'arrêté ministériel du 4 octobre 1999.

Il est permis de douter que l'arrêté ministériel du 4 octobre 1999, qui ne concerne que le remboursement des frais d'examens de laboratoire, trouve effectivement un fondement légal dans l'article 6bis de la loi du 24 janvier 1977 (2).

(1) C'est sans doute la raison pour laquelle l'article 21 de la loi du 3 décembre 1999 dispose que l'article 16 en question, qui doit procurer un fondement légal au projet, produit ses effets le 1er juillet 1999.

(2) Cette disposition légale s'énonce comme suit :
"Art. 6bis. Si certaines denrées alimentaires ou certains autres produits constituent un danger grave et imminent pour la santé publique, et si la présente loi ou les arrêtés pris en exécution de celle-ci ne permettent pas ou ne suffisent pas à combattre ce danger, le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut, par décision motivée et sans demander les avis prescrits dans la présente loi, prendre les mesures qui empêchent que ces denrées et produits restent sur le marché ou soient commercialisés. La mesure prise cesse ses effets au plus tard à la fin du troisième mois qui suit celui de son entrée en vigueur. Cette mesure peut être prolongée au maximum pour une période de même durée".

Sans préjudice des observations qui seront encore formulées ci-après, le présent projet peut effectivement se concilier avec l'article 16 de la loi précitée du 3 décembre 1999, qui s'énonce comme suit :

"Dans les limites autorisées par la Commission en vertu de l'article 87 du Traité (instituant la Communauté économique européenne) et aux conditions définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, l'Etat peut accorder des avances ou indemnités à des entreprises dont des produits d'origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine".

3. Le Conseil d'Etat, section de législation, souhaite formuler les observations suivantes à propos du projet.

3.1. Tout d'abord, le projet ne permet aucunement de déterminer si ses auteurs entendent substituer le régime en projet, avec effet rétroactif, au régime prévu par l'arrêté ministériel du 4 octobre 1999, ou bien s'ils souhaitent maintenir la coexistence de ces deux régimes - le cas échéant, pour une durée déterminée.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est déconseillé de faire coexister deux régimes pratiquement identiques. Il est recommandé, par contre, de remplacer le régime de l'arrêté ministériel précité, avec effet rétroactif, par l'arrêté en projet.

.../...

Le projet, dans sa forme actuelle, ne prévoit toutefois pas pareil remplacement : il appert tout d'abord qu'en vertu de son article 6, il ne produit ses effets que le 11 décembre 1999 et qu'en outre il ne prévoit pas de rapporter l'arrêté ministériel précité.

Dès lors, il est fortement recommandé, d'une part, de faire rétroagir le projet au 16 octobre 1999 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 4 octobre 1999) et, d'autre part, d'inscrire dans le projet une disposition rapportant formellement cet arrêté.

3.2. En vertu de l'article 16 de la loi du 3 décembre 1999 précité, des indemnités ne peuvent être octroyées qu'aux seules "entreprises dont des produits d'origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine".

Le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas d'éléments de fait suffisants pour apprécier de manière formelle, surtout dans le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, si toutes les analyses pour lesquelles des indemnités ont été demandées s'inscrivent bien dans le champ d'application de cette définition limitative et si, partant, l'article 16 procure un fondement légal au projet dans son entier.

.../...

OBSERVATIONS CONCERNANT LE TEXTEArticle 3

On n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'alinéa 4 de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 4 octobre 1999 n'a pas été reproduit à l'article 3.

Il semble toutefois nécessaire de le reproduire, compte tenu de l'objet manifeste du projet, à savoir le remplacement du régime prévu par cet arrêté ministériel.

Article 4

Selon l'article 4, alinéa 2, l'examen des demandes concernant les denrées alimentaires qui se trouvent à l'étranger peut être délégué à un bureau conseil dont la décision lie les fonctionnaires compétents qui statuent sur les demandes.

Pareille délégation de compétence par le biais d'un avis conforme d'une instance externe qui ne fait pas partie du pouvoir exécutif ne trouve non seulement pas de fondement légal dans l'article 16 précité, mais est en outre difficilement conciliable en soi avec les principes qui régissent la délégation de compétence.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST