

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.399/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.399/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 oktober 2001 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 "tot aanwijzing van de administrateur-generaal van het Instituut voor veterinaire keuring", heeft op 23 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 18 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "désignant l'administrateur général de l'Institut d'expertise vétérinaire", a donné le 23 octobre 2001 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd :

"par la nécessité de fixer sans délai la date d'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 17 novembre 1998 portant modification de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire afin de permettre la désignation immédiate d'un administrateur général au dit Institut eu égard à la démission présentée par son actuel fonctionnaire dirigeant et de manière à assurer de façon optimale le transfert et l'intégration de ses services et missions à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, dès lors que l'arrêté royal du 10 août 2001 a fixé la date à partir de laquelle celle-ci exerce ses compétences".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de gedelegeerd bestuurder van het Federale Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen aan te wijzen als administrateur-generaal van het Instituut voor veterinaire keuring (hierna : IVK). Die aanwijzing geldt "tot de definitieve opheffing van het IVK en maximaal voor een periode van vijf jaar" (artikel 1 van het ontwerp).

.../...

Voorts beoogt het ontwerp de inwerkingtreding te regelen van artikel 2 van de wet van 17 november 1998 tot wijziging van de wet van 13 juli 1981 tot oprichting van een Instituut voor veterinaire keuring, welk artikel voorziet in de vervanging van artikel 3 van die wet van 13 juli 1981 (artikel 2 van het ontwerp).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Wat artikel 1 van het ontwerp betreft, rijst de vraag of dat artikel kan worden aangemerkt als een reglementaire bepaling betreffende de aanwijzing van de administrateur-generaal van het IVK, dan wel of het veeleer moet worden beschouwd als houdende een individuele rechtshandeling tot aanwijzing van die ambtenaar.

Alleen wanneer wordt aangenomen dat dit artikel, met betrekking tot de aanwijzing van de administrateur-generaal van het IVK, een nieuwe norm invoert die voor herhaalde toepassing vatbaar is, kan die bepaling op ontvankelijke wijze voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving. Wanneer dat artikel daarentegen niet meer inhoudt dan de individuele beslissing tot aanwijzing van de administrateur-generaal, en derhalve niet van reglementaire aard is, dan is de afdeling wetgeving niet bevoegd om van die bepaling kennis te nemen.

Voor het verdere onderzoek van artikel 1 van het ontwerp, wordt ervan uitgegaan dat het moet worden opgevat als een normatieve bepaling.

RECHTSGROND VAN DE ONTWORPEN BEPALINGEN

1. Wat artikel 2 van het ontwerp betreft, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 3 van de voornoemde wet van 17 november 1998. Luidens dat artikel bepaalt de Koning de datum waarop artikel 2 van de wet in werking treedt.

2.1. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt, wat artikel 1 ervan betreft, de rechtsgrond gezocht in artikel 3 van de voornoemde wet van 13 juli 1981, vervangen bij de wet van 17 november 1998.

.../...

Luidens paragraaf 4 van dat artikel 3 wordt de administrateur-generaal door de Koning aangewezen op de voordracht van de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort en op het advies van de Ministerraad.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de voornoemde wet van 17 november 1998 wordt met betrekking tot de aangehaalde bepaling onder meer gesteld wat volgt :

"De selectie van de kandidaten (voor de ambten van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal) zal gebeuren op basis van een geobjectiveerde selectieprocedure. Hiervoor zal beroep gedaan worden op een gespecialiseerd extern recruterings- en selectiebureau door middel van een overheidsopdracht voor de aanneming van diensten tegen forfaitaire prijs" ⁽¹⁾.

Uit het voornoemde artikel 3, § 4, en uit de aangehaalde toelichting blijkt onbetwistbaar dat de bevoegdheid welke met betrekking tot de aanwijzing van de administrateur-generaal aan de Koning wordt verleend, geenszins van reglementaire aard is, doch er integendeel in bestaat dat hij terzake een louter individuele aanstellingsbeslissing kan nemen.

In die bepaling kan derhalve geen rechtsgrond worden gevonden voor artikel 1 van het ontwerp, althans wanneer het moet worden geïnterpreteerd als houdende een nieuwe regel inzake de aanwijzing van de administrateur-generaal van het IVK ⁽²⁾. Een dergelijke regel zou integendeel strijdig zijn met het voorschrift van het meergenoemde artikel 3, § 4.

Dat artikel 3 is overigens tot stand gekomen in een feitelijke en juridische context die sterk verschilt van de situatie welke is ontstaan sedert de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen dat met ingang van

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1507/1, p. 2.

⁽²⁾ Over de vraag of dat artikel de grondslag kan bieden voor artikel 1, geïnterpreteerd als een individuele beslissing tot aanstelling van de administrateur-generaal, spreekt de afdeling wetgeving zich niet uit.

1 september 2001 zijn bevoegdheden uitoefent ⁽³⁾. De wet van 17 november 1998 had immers tot doel een efficiënte werking van het IVK te bevorderen door de leiding van het Instituut te onttrekken aan de ambtenaren-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu waarbij ze berustte en die leiding toe te vertrouwen aan een administrateur-generaal en diens adjunct ⁽⁴⁾. Thans zijn de materiële bevoegdheden van het IVK overgedragen aan het voornoemde Federaal Agentschap en de aanstelling van de administrateur-generaal heeft in werkelijkheid alleen tot doel de opheffing van het IVK te begeleiden ⁽⁵⁾.

De vraag rijst dan ook of het in die omstandigheden zin heeft artikel 3 van de wet van 13 juli 1981 in werking te doen treden en of niet veeleer moet worden voorzien in een wettelijke regeling tot opheffing van het IVK.

2.2. Er kon aan de Raad van State geen andere wetsbepaling worden aangewezen welke rechtsgrond kan bieden voor de regeling vervat in artikel 1 van het ontwerp. De Raad is inzonderheid van oordeel dat die rechtsgrond niet kan worden gevonden in artikel 6, § 4, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Die bepaling voorziet weliswaar in de mogelijkheid voor de Koning om aan de gedelegeerd bestuurder van het Agentschap "specifieke bevoegdheden" toe te kennen, maar, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling in die wet van 4 februari 2000, kan niet worden aangenomen dat die specifieke bevoegdheden ook betrekking zouden kunnen hebben op de (begeleiding van de) opheffing van het IVK.

3. De conclusie uit wat voorafgaat is dat in ieder geval artikel 1 uit het ontwerp moet worden weggelaten.

⁽³⁾ Zie het koninklijk besluit van 10 augustus 2001 tot vaststelling van de datum met ingang waarvan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen zijn bevoegdheden uitoefent.

⁽⁴⁾ Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1507/1, p. 2.

⁽⁵⁾ Zie in die zin inzonderheid de motivering van het verzoek om spoedbehandeling van de adviesaanvraag.

Het ontwerp zou dan kunnen worden beperkt tot de in artikel 2 vervatte regeling inzake de inwerkingtreding van artikel 2 van de wet van 17 november 1998, althans wanneer dat zinvol wordt geacht. Indien voor die mogelijkheid wordt geopteerd, moet het ontwerp uiteraard volledig worden omgewerkt. Zo zou het opschrift van het ontwerp moeten worden aangepast en zou, wat de rechtsgrond betreft, in de aanhef dienen te worden verwezen naar artikel 3 van de wet van 17 november 1998.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 nécessité de fixer sans délai la date d'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 17 novembre 1998 portant modification de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire afin de permettre la désignation immédiate d'un administrateur général au dit Institut eu égard à la démission présentée par son actuel fonctionnaire dirigeant et de manière à assurer de façon optimale le transfert et l'intégration de ses services et missions à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, dès lors que l'arrêté royal du 10 août 2001 a fixé la date à partir de laquelle celle-ci exerce ses compétences".

*

* *

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

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de désigner l'administrateur délégué de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire comme administrateur général de l'Institut d'expertise vétérinaire (ci-après : IEV). Cette désignation vaut "jusqu'à la liquidation définitive de l'IEV et au maximum pour une période de cinq ans" (article 1^{er} du projet).

.../...

En outre, le projet tend à régler l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 17 novembre 1998 portant modification de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire. Cet article 2 prévoit le remplacement de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1981 précitée (article 2 du projet).

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

En ce qui concerne l'article 1^{er} du projet, la question se pose de savoir s'il peut être tenu pour une disposition réglementaire relative à la désignation de l'administrateur général de l'IEV ou s'il faut plutôt considérer qu'il contient un acte individuel désignant ce fonctionnaire.

Ce n'est que si l'on admet que cet article instaure, à propos de la désignation de l'administrateur général de l'IEV, une nouvelle norme susceptible d'être appliquée à plusieurs reprises, qu'il peut être recevable à être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation. Dans l'hypothèse où cet article ne comporterait, par contre, rien de plus que la décision individuelle de désignation de l'administrateur général et où il ne serait par conséquent pas de nature réglementaire, la section de législation est incompétente pour en connaître.

Le Conseil d'Etat poursuit l'examen de l'article 1^{er} du projet en partant du principe qu'il doit être regardé comme une disposition normative.

FONDEMENT LEGAL DES DISPOSITIONS EN PROJET

1. En ce qui concerne l'article 2 du projet, le fondement légal peut se trouver à l'article 3 de la loi du 17 novembre 1998 précitée. Cet article prévoit que le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de l'article 2.

2.1. Selon le préambule du projet, le fondement légal de l'article 1^{er} de ce dernier est conféré par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1981 précitée, remplacé par la loi du 17 novembre 1998.

Selon le paragraphe 4 de cet article 3, l'administrateur général est désigné par le Roi sur la proposition du ministre qui a la santé publique dans ses attributions et sur l'avis du Conseil des ministres.

En ce qui concerne la disposition précitée, l'exposé des motifs relatif au projet dont est issue la loi du 17 novembre 1998 précitée prévoit notamment ce qui suit :

"La sélection des candidats (aux fonctions d'administrateur général et d'administrateur général adjoint) se fera sur la base d'une procédure objectivée de sélection. A cet effet, il sera fait appel à un bureau de recrutement et de sélection spécialisé externe par la voie d'un marché public de services à prix forfaitaire" ⁽⁶⁾.

Il résulte incontestablement de l'article 3, § 4, précité et du commentaire précité que la compétence dévolue au Roi à propos de la désignation de l'administrateur général, n'est nullement de nature réglementaire, mais que le Roi est au contraire autorisé à prendre une décision de désignation purement individuelle à ce sujet.

Par conséquent, cette disposition ne procure pas de fondement légal à l'article 1^{er} du projet, du moins s'il faut l'interpréter comme comportant une nouvelle règle concernant la désignation de l'administrateur général de l'IEV ⁽⁷⁾. Pareille règle se heurterait, au contraire, à la règle énoncée à l'article 3, § 4, précité.

Cet article 3 a d'ailleurs pris forme dans un contexte factuel et juridique qui diffère nettement de la situation apparue depuis la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, qui exerce ses compétences à compter du

⁽⁶⁾ Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1507/1, p. 2.

⁽⁷⁾ La section de législation ne se prononce pas sur la question de savoir si cet article peut procurer le fondement légal à l'article 1^{er} interprété comme une décision individuelle de désignation de l'administrateur général.

1^{er} septembre 2001 ⁽⁸⁾. En effet, la loi du 17 novembre 1998 entendait contribuer au fonctionnement efficace de l'IEV en retirant la direction de l'Institut aux fonctionnaires généraux du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement qui l'exerçaient et en la confiant à un administrateur général et à son adjoint ⁽⁹⁾. Pour l'heure, les compétences matérielles de l'IEV ont été transférées à l'Agence fédérale précitée et la désignation de l'administrateur général a en réalité pour unique but d'encadrer la suppression de l'IEV ⁽¹⁰⁾.

Par conséquent, la question se pose de savoir si, dans ces circonstances, la mise en vigueur de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1981 se justifie et s'il ne faut pas plutôt légiférer à propos de la suppression de l'IEV.

2.2. Aucune autre disposition législative conférant un fondement légal à la règle énoncée à l'article 1^{er} du projet n'a pu être indiquée au Conseil d'Etat. Le Conseil estime notamment que ce fondement légal ne peut être trouvé à l'article 6, § 4, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Si cette disposition ménage au Roi la faculté d'attribuer des "compétences spécifiques" à l'administrateur délégué de l'Agence, il ne peut toutefois être présumé, faute d'une disposition explicite de cette loi du 4 février 2000, que ces compétences spécifiques pourraient également porter sur (l'encadrement de) la suppression de l'IEV.

3. En conclusion, il y a lieu, en toute hypothèse, d'omettre l'article 1^{er} du projet.

(8) Voir l'arrêté royal du 10 août 2001 fixant la date à partir de laquelle l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire exerce ses compétences.

(9) Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1507/1, p. 2.

(10) Voir, dans ce sens, notamment la motivation de la demande d'avis d'urgence.

Il conviendrait dès lors de limiter le projet à la règle énoncée à l'article 2 en ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 17 novembre 1998, pour autant, du moins, que cela soit jugé utile. Dans l'hypothèse où le choix se porterait sur cette solution, il faut de toute évidence remanier complètement le projet. Il faudrait donc en adapter l'intitulé et, pour ce qui est du fondement légal, le préambule devrait faire référence à l'article 3 de la loi du 17 novembre 1998.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER