

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.663/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 september 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten", heeft op 28 september 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 3 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, bepaalt dat bij dit Fonds een Raad wordt opgericht waarvan de organisatie, de samenstelling en de werkwijze door de Koning worden bepaald.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt aan dit artikel 3 uitvoering te geven. Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 13 maart 1997 betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren. Artikel 14 van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat koninklijk besluit.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. Artikel 3 van de voornoemde wet van 23 maart 1998 voorziet in de oprichting van een begrotingsfonds en van een raad bij dat begrotingsfonds. Men schrijve daarom "de Raad van het Begrotingsfonds" in plaats van "de Raad van het Fonds".

Aanhef

4. Aangezien alleen artikel 3 van de voornoemde wet van 23 maart 1998 rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit en dit artikel slechts gewijzigd is bij de programmawet van 22 december 2003, verdient het wetgevingstechnisch aanbeveling het eerste lid van de aanhef te redigeren als volgt:

"Gelet op de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003;"

5. Aangezien het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, redigere men het vijfde lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op advies 37.663/3 van de Raad van State, gegeven op 28 september 2004, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Voordrachtformule

6. In de voordrachtformule is alleen sprake van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

.../...

Nochtans moet worden vastgesteld dat de Raad onder meer samengesteld is uit een vertegenwoordiger van de Federale Overheidsdienst Begroting en Beheerscontrole die wordt voorgedragen door de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort (artikel 3, 3°, en artikel 4, tweede volzin, van het ontwerp), en dat de minister bevoegd voor de begroting belast is met de uitvoering van het ontworpen besluit (artikel 16 van het ontwerp). Bovendien blijkt het de bedoeling te zijn dat diezelfde minister het besluit medeondertekent.

Zonder dat zulks op straffe van nietigheid van de akte is voorgeschreven, is het een vereiste van goed bestuur dat elke minister die, hetzij rechtstreeks betrokken is bij de totstandkoming van de regeling, hetzij bij de uitvoering daarvan zal moeten optreden, het besluit mede voordraagt en medeondertekent ¹. Daarom dient de minister bevoegd voor de begroting het ontworpen besluit mede voor te dragen.

Men redigere de voordrachtformule dan ook als volgt:

"Op de voordracht van Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting en Overheidsbedrijven en Onze Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid;"

Artikel 1

7. In 1° schrijve men "de Raad van het Begrotingsfonds" in plaats van "de Raad van het Fonds" (zie opmerking 3).

Artikel 2

8. Omdat in het ontworpen artikel 1, 3°, "DG4" in de ontworpen tekst staat voor het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, redigere men artikel 2 als volgt:

"De Raad wordt opgericht bij het DG4."

¹H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 2001, nrs. 51 en 92.

Artikel 3

9. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het de bedoeling is dat de in de Raad vertegenwoordigde organisaties van het bedrijfsleven een zekere representativiteit zouden vertonen. Het is de Raad van State niet mogelijk om na te gaan of de in 4° tot 13° genoemde organisaties concreet aan dit vereiste beantwoorden.

Artikel 13

10. Luidens de eerste volzin van dit artikel wijst de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort twee secretarissen aan, een van de Nederlandse en een van de Franse taalrol.

Uit die ontworpen bepaling kan redelijkerwijs worden afgeleid dat de secretarissen dienen te worden aangewezen onder de ambtenaren waarover de betrokken minister het hiërarchisch en functioneel gezag heeft. Het verdient evenwel aanbeveling uitdrukkelijk te preciseren uit welke dienst die ambtenaren kunnen worden aangewezen.

Artikel 15

11. Er is geen reden om af te wijken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten. Artikel 15 kan dus beter worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.663/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 8 septembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil du Fonds pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux", a donné le 28 septembre 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 3 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux dispose qu'auprès du Fonds est créé un Conseil, dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont arrêtés par le Roi.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre cet article 3. Le projet est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 13 mars 1997 relatif à l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil du Fonds de la santé et de la production des animaux. L'article 14 du projet abroge cet arrêté royal.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

3. L'article 3 de la loi précitée du 23 mars 1998 prévoit la création d'un fonds budgétaire et d'un conseil auprès de ce fonds budgétaire. On écrira donc "le Conseil du Fonds budgétaire" plutôt que "le Conseil du Fonds".

.../...

Préambule

4. L'article 3 de la loi précitée du 23 mars 1998 étant le seul à procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet et cet article n'ayant été modifié que par la loi-programme du 22 décembre 2003, il est recommandé d'un point de vue légistique de formuler le premier alinéa du préambule comme suit:

"Vu la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, notamment l'article 3, modifié par la loi du 22 décembre 2003;"

5. L'avis du Conseil d'État étant demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, on rédigera le cinquième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'avis 37.663/3 du Conseil d'État, donné le 28 septembre 2004, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Formule de proposition

6. Le formule de proposition ne mentionne que le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

Il faut pourtant constater que le Conseil est notamment composé d'un représentant du Service public fédéral Budget et Contrôle de la gestion, lequel est proposé par le ministre ayant le budget dans ses attributions (article 3, 3°, et article 4, deuxième phrase, du projet) et que le ministre ayant le budget dans ses attributions est chargé de l'exécution de l'arrêté en projet (article 16 du projet). En outre, il paraît entrer dans les intentions du législateur que ce même ministre contresigne l'arrêté.

Sans que cette formalité ne soit pour autant prescrite à peine de nullité de l'acte, il est une exigence de bonne administration que tout ministre, qu'il intervienne directement dans l'élaboration du règlement ou qu'il doive en assurer l'exécution, soit associé à la proposition de l'arrêté et contresigne l'arrêté ¹. Le ministre ayant le budget dans ses attributions doit dès lors participer à la proposition de l'arrêté en projet.

Il conviendrait donc de rédiger la formule de proposition comme suit:

"Sur la proposition de Notre Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget et des Entreprises publiques et de Notre Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique;"

Article 1^{er}

7. Au 1°, on écrira "le Conseil du Fonds budgétaire" au lieu de "le Conseil du Fonds" (voir l'observation 3).

Article 2

8. Le sigle "DG4" dans le texte en projet à l'article 1^{er}, 3° en projet, faisant référence à la Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, il conviendrait de libeller l'article 2 comme suit:

"Le Conseil est institué auprès de la DG4."

1

H. COREMANS et M. VAN DAMME, "*Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*", Bruges, Die Keure, 2001, n^{os} 51 et 92.

Article 3

9. Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'il est dans le propos du projet que les organisations représentées au sein du Conseil soient, dans une certaine mesure, représentatives des milieux professionnels. Le Conseil d'État n'est pas en mesure de vérifier si les organisations nommées aux 4° à 13° répondent effectivement à cette exigence.

Article 13

10. Selon la première phrase de cet article, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions désigne deux secrétaires, l'un du rôle linguistique néerlandais, l'autre du rôle linguistique français.

Il peut raisonnablement être déduit de cette disposition en projet que les secrétaires doivent être désignés parmi les fonctionnaires sur lesquels le ministre concerné exerce l'autorité hiérarchique et fonctionnelle. Il est toutefois recommandé de préciser explicitement dans quel service ces fonctionnaires peuvent être désignés.

Article 15

11. Aucun motif ne justifie de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. Mieux vaudrait donc omettre l'article 15.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER