

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.995/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 maart 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en houdende de financiering ervan", heeft op 28 maart 2006 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 VAN HET ONTWERP

2. Luidens de artikelen 3 tot 5 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 kunnen verenigingen en verbonden tot bestrijding van dierenziekten erkend worden door de minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort (lees thans: de minister bevoegd voor de volksgezondheid). Die verenigingen en verbonden kunnen door de minister verplicht worden deel te nemen aan de organisatie van de voorkoming en de bestrijding van besmettelijke dierenziekten.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen voor de erkenning van de genoemde verenigingen en van één coördinatiecentrum voor diergeneeskundige diagnostiek, en het toezicht op de erkende verenigingen en op het erkende coördinatiecentrum te regelen. Het ontwerp bevat voorts bepalingen in verband met de subsidies die aan de erkende verenigingen en aan het erkende coördinatiecentrum kunnen worden verleend.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 7 mei 1963 houdende inrichting van de bestrijding der veeziekten.

.../...

Het ontwerp wordt voor advies voorgelegd samen met een ontwerp van ministerieel besluit dat uitvoering geeft aan artikel 4 van het voorliggende ontwerp ¹.

RECHTSGROND

3. Luidens zijn aanhef vindt het ontworpen koninklijk besluit rechtsgrond in artikel 3 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en in artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

3.1. Luidens het eerstgenoemde artikel bepaalt de Koning de voorwaarden waaraan de verenigingen en de verbonden tot bestrijding van dierenziekten moeten voldoen om door de minister te worden erkend, inzonderheid wat betreft hun juridische vorm, hun territoriale bevoegdheid, de samenstelling van het bestuursorgaan, hun werking en hun handelingen. Hij kan de minimumbijdrage van de leden en de voorwaarden van de financiële staatstussenkomst vaststellen. Hij bepaalt de wijze van samenwerking met de Dienst (zijnde, naargelang van het geval, de diergeneeskundige dienst van het Ministerie van Landbouw [lees thans: de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu] of het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen [hierna: FAVV] ²).

De voornoemde wetsbepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 2, eerste streepje, 3 en 4 ³, van het ontworpen besluit.

3.2. De artikelen 2, tweede streepje, en 5 tot 7 van het ontworpen besluit kunnen echter geen rechtsgrond vinden in het voornoemde artikel 3 van de dierengezondheidswet.

(1) Zie het ontwerp van ministerieel besluit houdende de modaliteiten van uitbetaling en de verdeling van de financiering tussen de erkende verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 39.996/3 geeft.

(2) Zie artikel 1, 10°, van de dierengezondheidswet.

(3) Zie echter de opmerkingen bij dit artikel.

Deze bepalingen betreffen immers de erkenning en de subsidiëring van "één coördinatiecentrum voor diergeneeskundige diagnostiek", en hebben dus geen betrekking op een vereniging of een verbond tot bestrijding van dierenziekten in de zin van de artikelen 3 tot 5 van de dierengezondheidswet.

Het te erkennen centrum moet "beheerd worden" door het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (hierna: CODA), en moet "functioneren overeenkomstig een protocol goedgekeurd door het (FAVV)" (artikel 5, § 2, a, van het ontwerp). Het moet o.a. als doelstelling hebben de coördinatie van de programma's waarvan de uitvoering door het FAVV of de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is toevertrouwd aan de afdelingen van het CODA, en de coördinatie en de controle van de activiteiten van de erkende diergeneeskundige diagnoselaboratoria (artikel 5, § 2, b, van het ontwerp). De beslissingen met betrekking tot het coördinatiecentrum, genomen door het CODA, moeten worden voorgelegd aan de minister. De schuldvorderingen voor het uitbetalen van subsidies worden ingediend door het CODA.

Het CODA is een wetenschappelijke inrichting van de Staat als bedoeld bij het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat ⁴. Het beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid. Het CODA ressorteert onder het Ministerie van Middenstand en Landbouw (lees thans: de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), en is ingedeeld in zes departementen en twaalf afdelingen. Het is bevoegd "om wetenschappelijke en technische steun te verlenen om problemen op te lossen inzake (o.a.) de bestrijding van dierenziekten en de bescherming van de menselijke gezondheid" ⁵.

Het CODA is dus een overheidsinstelling, opgericht door de Koning, die onder het gezag staat van de bevoegde minister.

(4) Zie het koninklijk besluit van 20 juni 1997 houdende oprichting van het Centrum voor Onderzoek in diergeneeskunde en agrochemie als wetenschappelijke inrichting van de Staat.

(5) Artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 20 juni 1997 tot vaststelling van de lijst, het niveau, de structuur en de bevoegdheden van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat die ressorteren onder het Ministerie van Middenstand en Landbouw.

Het te erkennen coördinatiecentrum voor diergeneeskundige diagnostiek is weliswaar formeel nog geen onderdeel van de voornoemde overheidsinstelling, maar wordt er wel door "beheerd" en het coördineert de programma's uitgevoerd door de afdelingen van het CODA.

Dergelijk centrum moet dan ook veeleer als een overheidsdienst worden beschouwd dan als een vereniging of een verbond als bedoeld bij artikel 3 van de dierengezondheidswet ⁶.

3.3. Luidens artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, binnen het raam van de bevoegdheden van het FAVV de taken waarvoor het FAVV zich kan laten bijstaan door derden of die het FAVV door derden kan laten verrichten en bepaalt Hij de eraan verbonden voorwaarden.

Die wetsbepaling bevat geen machtiging aan de Koning om een erkennings- en subsidieregeling, zoals vervat in de artikelen 2, tweede streepje, en 5 tot 7 van het ontwerp, vast te stellen.

3.4. De conclusie is dan ook dat de artikelen 2, tweede streepje, en 5 tot 7 uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdende met opmerking 3.3, dient het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten.

⁽⁶⁾ Zie ook de memorie van toelichting bij artikel 3 van de dierengezondheidswet: "Die verenigingen en verbonden kunnen voor hunzelf en voor hun leden van de Koning bepaalde voordelen genieten voor hun deelneming aan de organisatie ter voorkoming en ter bestrijding van dierenziekten." (*Parl. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 194/1, p. 2). De verenigingen en verbonden die kunnen worden erkend op grond van artikel 3 van de dierengezondheidswet, zijn dus verenigingen en verbonden gevormd door de producenten.

Artikel 3

5. In de inleidende zin van paragraaf 1 van dit artikel verdient het aanbeveling te schrijven: "Om te worden erkend als vereniging tot bestrijding van dierenziekten bedoeld in artikel 3 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 ...".

Artikel 4

6. Dit artikel luidt:

"Binnen de perken van het daartoe bestemde begrotingsartikel wordt voor de erkende verenigingen jaarlijks een bedrag voorzien voor de subsidies:

- van 1.710.465 euro voor de financiering van de werking van het centrum voor preventie en diergeneeskundige begeleiding;
- van 3.063.981 euro voor de financiering van de bestrijding en van de taken die hen door de Minister of zijn afgevaardigde worden toevertrouwd.

De Minister bepaalt de modaliteiten van uitbetaling en de verdeelsleutel van de tussenkomsten tussen de erkende verenigingen en per diersoort. Het Agentschap kan de betaling van voorschotten verrichten."

6.1. Het bepaalde in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp hoort niet thuis in een koninklijk besluit. Het vastleggen van de bedragen van de subsidies moet gebeuren in de algemene uitgavenbegroting, en niet door de Koning. Overigens heeft het weinig zin bedragen nominatief te bepalen wanneer de subsidiëring (uiteraard) gebeurt "binnen de perken van het daartoe bestemde begrotingsartikel".

6.2. Op grond van artikel 3 van de dierengezondheidswet kan de Koning de voorwaarden van de financiële staatstussenkomst ten voordele van de in dat artikel bedoelde verenigingen en verbonden bepalen. Van die machtiging wordt *in casu* maar zeer summier gebruik gemaakt. Integendeel, aan de minister wordt een ruime delegatie gegeven om de verdeelsleutel van de tussenkomsten tussen de erkende verenigingen en per diersoort te bepalen.

Krachtens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

6.3. *In fine* van de ontworpen bepaling wordt gesteld dat het FAVV voorschotten kan uitbetalen. De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband verduidelijkt dat ook de subsidies zelf volledig ten laste komen van de begroting van het FAVV, en dus niet van de staatsbegroting.

Dit is niet in overeenstemming met artikel 3 van de dierengezondheidswet, dat de Koning machtigt om de voorwaarden van de financiële staatstussenkomst te bepalen.

Noch de voornoemde wet van 4 februari 2000, noch de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, bevatten een bepaling die het FAVV in de plaats stelt van de Staat voor het financieren en uitbetalen van subsidies.

6.4. In het licht van de voorgaande opmerkingen dient artikel 4 van het ontwerp grondig herwerkt te worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.995/3

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 6 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et fixant leur financement", a donné le 28 mars 2006 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 DU PROJET

2. Selon les articles 3 à 5 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, les associations et les fédérations de lutte contre les maladies des animaux peuvent être agréées par le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions (lire actuellement: le ministre qui a la santé publique dans ses attributions). Le ministre peut obliger ces associations et fédérations à participer à l'organisation de la prévention et de la lutte contre les maladies contagieuses des animaux.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les conditions d'agrément des associations précitées et d'un centre de coordination du diagnostic vétérinaire, et régler le contrôle des associations agréées et du centre de coordination agréé. En outre, il comporte des dispositions concernant les subventions qui peuvent être accordées aux associations agréées et au centre de coordination agréé.

L'arrêté dont le projet est à l'examen, entend se substituer à l'arrêté royal du 7 mai 1963 portant organisation de la lutte contre les maladies du bétail.

.../...

Le projet est soumis pour avis en même temps qu'un projet d'arrêté ministériel qui pourvoit à l'exécution de l'article 4 du présent projet ¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon son préambule, l'arrêté royal en projet trouve son fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et dans l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

3.1. Selon le premier article cité, le Roi détermine les conditions auxquelles les associations et les fédérations de lutte contre les maladies des animaux doivent satisfaire pour être agréées par le ministre, notamment en ce qui concerne leur forme juridique, leur compétence territoriale, la composition de l'organe de direction, leur fonctionnement et leurs activités. Il peut fixer la contribution minimale des membres et les conditions de l'intervention financière de l'État. Il détermine le mode de la collaboration avec le Service (à savoir, suivant le cas, le service vétérinaire du Ministère de l'Agriculture [lire actuellement: le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement] ou l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire [ci-après: AFSCA] ²).

La disposition légale précitée procure un fondement juridique aux articles 2, premier tiret, 3 et 4 ³, de l'arrêté en projet.

(1) Voir le projet d'arrêté ministériel fixant les modalités de paiement et la clé de répartition du financement des associations agréées de lutte contre les maladies des animaux sur lequel le Conseil d'État, section de législation, émet ce jour l'avis 39.996/3.

(2) Voir l'article 1^{er}, 10°, de la loi relative à la santé des animaux.

(3) Voir toutefois les observations concernant cet article.

3.2. Les articles 2, deuxième tiret, et 5 à 7 de l'arrêté en projet ne peuvent toutefois trouver de fondement juridique dans l'article 3 précité de la loi relative à la santé des animaux.

En effet, ces dispositions concernent l'agrément d'"un centre de coordination du diagnostic vétérinaire" ainsi que les subventions qui lui sont accordées, et ne concernent donc pas une association ou une fédération de lutte contre les maladies des animaux au sens des articles 3 à 5 de la loi relative à la santé des animaux.

Le centre qui sera agréé doit "être administré" par le Centre d'Étude et de Recherches vétérinaires et agrochimiques (ci-après: CERVA) et doit "fonctionner conformément à un protocole approuvé par l'(AFSCA)" (article 5, § 2, a, du projet). Il doit avoir entre autres pour objectifs la coordination des programmes dont la réalisation est confiée aux sections du CERVA par l'AFSCA ou le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, ainsi que la coordination et le contrôle des activités des laboratoires agréés de diagnostic vétérinaire (article 5, § 2, b, du projet). Les décisions concernant le centre de coordination prises par le CERVA doivent être soumises au ministre. Les créances pour le paiement de subventions sont introduites par le CERVA.

Le CERVA est un établissement scientifique de l'État au sens de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'État ⁴. Il dispose d'une personnalité juridique propre. Il relève du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (lire actuellement: le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) et est organisé en six départements et douze sections. Il est compétent pour "offrir un appui scientifique et technique pour résoudre les problèmes qui concernent (entre autres) la lutte contre les maladies des animaux et la protection de la santé humaine" ⁵.

(4) Voir l'arrêté royal du 20 juin 1997 créant le Centre d'Étude et de Recherches vétérinaires et agrochimiques en tant qu'établissement scientifique de l'État.

(5) Articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 20 juin 1997 fixant la liste, le niveau, la structure et les attributions des établissements scientifiques de l'État relevant du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture.

Le CERVA est donc un organisme public, créé par le Roi, qui est placé sous l'autorité du ministre compétent.

Si le centre de coordination du diagnostic vétérinaire, à agréer, ne fait pas encore formellement partie de l'organisme public précité, ce centre est cependant "administré" par lui et coordonne les programmes exécutés par les sections du CERVA.

Ce centre doit par conséquent être considéré davantage comme un service public que comme une association ou une fédération au sens de l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux ⁶.

3.3. Selon l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000, le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans le cadre des compétences de l'AFSCA, les tâches pour lesquelles l'AFSCA peut se faire assister par des tiers ou que l'AFSCA peut faire exécuter par des tiers et détermine les conditions qui y sont liées.

Cette disposition légale n'habilite pas le Roi à adopter un régime d'agrément ou de subvention comme l'entendent les articles 2, deuxième tiret, et 5 à 7 du projet.

3.4. En conclusion, dès lors, on omettra les articles 2, deuxième tiret, et 5 à 7 du projet.

⁽⁶⁾ Voir également l'exposé des motifs concernant l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux: "Ces associations et fédérations peuvent bénéficier pour elles-mêmes et pour leurs membres des avantages déterminés par le Roi pour leur participation à l'organisation de la prévention et de la lutte contre les maladies des animaux." (*Doc. parl.*, Sénat, 1985-86, n° 194/1, p. 2). Les associations et fédérations qui peuvent être agréées sur la base de l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux sont donc des associations et fédérations constituées par les producteurs.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation 3.3, on supprimera le deuxième alinéa du préambule.

Article 3

5. Dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} de cet article, il est recommandé d'écrire: "Pour être agréée comme association de lutte contre les maladies des animaux au sens de l'article 3 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, ...".

Article 4

6. Cet article dispose:

"Dans les limites de l'article budgétaire indiqué, il est accordé annuellement un montant pour les associations agréées pour les subsides:

- de 1.710.465 euros pour le financement du fonctionnement du centre de prévention et de guidance vétérinaire;
- de 3.063.981 euros pour le financement de la lutte et des missions qui lui sont confiées par le Ministre ou son représentant.

Le Ministre fixe les modalités de paiement et la clé de répartition des interventions entre les associations agréées et par espèce animale. L'Agence peut effectuer le paiement des avances."

- 6.1. L'article 4, alinéa 1^{er}, du projet n'a pas sa place dans un arrêté royal. La fixation du montant des subventions doit se faire dans le cadre du budget général des dépenses, et non pas par le Roi. Au demeurant, il est sans utilité de fixer nominativement les montants lorsque la subvention se fait (évidemment) "dans les limites de l'article budgétaire indiqué".

.../...

6.2. En vertu de l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux, le Roi peut fixer les conditions de l'intervention financière de l'État au profit des associations et fédérations visées dans cet article. En l'occurrence, il n'est fait qu'un usage très sommaire de cette habilitation. En revanche, le ministre se voit attribuer une délégation étendue pour fixer la clé de répartition des interventions entre les associations agréées et par espèce animale.

Selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations consenties se rapportent à des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

6.3. À la fin de la disposition en projet, il est prévu que l'AFSCA peut payer des avances. Le fonctionnaire délégué a précisé à ce sujet que les subventions proprement dites sont aussi entièrement imputables au budget de l'AFSCA, et donc pas au budget de l'État.

Cette disposition n'est pas conforme à l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux, qui habilite le Roi à fixer les conditions de l'intervention financière de l'État.

Ni la loi précitée du 4 février 2000, ni la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ne contiennent de disposition subrogeant l'AFSCA à l'État pour le financement et le paiement des subventions.

6.4. L'article 4 du projet nécessite un remaniement en profondeur compte tenu des observations ci-dessus.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, 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 Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT