KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.562/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 oktober 2006 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 bestrijding van de besmettelijke ziekten van de bijen", heeft op 14 november 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 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. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, ter uitvoering van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: dierengezondheidswet), regels te bepalen inzake de bestrijding van besmettelijke ziekten bij bijen.

Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 10 september 1981 betreffende de bestrijding van de besmettelijke ziekten van de bijen en het ministerieel besluit van 6 mei 1988 betreffende de georganiseerde bestrijding van de bijenziekten, die bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, worden opgeheven.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in de eerste plaats rechtsgrond in de artikelen 6, § 1, 7, § 1, 8, 9, 17 en 29 van de dierengezondheidswet.

3.2. Wat betreft de opdrachten die worden verleend aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), die zowel opdrachten betreffen bedoeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, als opdrachten bedoeld in artikel 4, § 6, van die wet en in het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de

Veiligheid van de Voedselketen, dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 4, §§ 1, 2, 3 en 6, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 en artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

3.3. In artikel 9, derde lid, van het ontworpen besluit wordt aan de gemeentelijke overheid de opdracht gegeven om bepaalde maatregelen onmiddellijk ter kennis te brengen van de belanghebbenden en om de lijst van de imkers in de schutkring op te maken en te bezorgen aan de bevoegde Provinciale Controle Eenheid van het FAVV. De artikelen 8, eerste lid, en 16, tweede lid, die bepalen dat het FAVV de burgemeesters van de betrokken gemeenten op de hoogte brengt van het instellen van een schutkring, respectievelijk van de opheffing van de maatregelen, houden hiermee verband.

De dierengezondheidswet bevat evenwel geen bepalingen in verband met de medewerking van de gemeenten aan de in het ontwerp vervatte maatregelen, anders dan voor wat de erkende verenigingen of de dierenartsen betreft. Evenmin ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, een andere wettelijke bepaling op grond waarvan deze medewerking kan worden opgelegd.

Bij ontstentenis van een wettelijke machtiging ontbreekt derhalve rechtsgrond voor artikel 9, derde lid, van het ontworpen besluit, en dient die bepaling te worden weggelaten.

3.4. Wat betreft artikel 22 van het ontwerp, dat de vergoeding regelt van de assistenten voor de bijenteelt door het FAVV, is er geen uitdrukkelijke bepaling in de dierengezondheidswet waarbij de Koning wordt gemachtigd dergelijke vergoedingen te regelen. Behoudens wanneer voor dat artikel een andere rechtsgrond aanwezig zou zijn, dient het uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient te worden verwezen naar de bepalingen van de dierengezondheidswet die rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit (zie opmerking 3.1), met in voorkomend geval, vermelding van hun wetshistoriek.

5. Aan de aanhef dienen twee leden te worden toegevoegd (die het tweede en het vierde lid worden) waarin wordt verwezen, respectievelijk, naar artikel 4, §§ 1 tot 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, met vermelding van hun wetshistoriek, en naar artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Artikel 1

6. Artikel 1 vormt een impliciete wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1988 tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (zie artikel 1, 10°, van dat besluit).

Voor de duidelijkheid - en derhalve de rechtszekerheid - wordt aan het ontworpen besluit best een artikel toegevoegd waarbij artikel 1, 10°, van het zo-even vermelde koninklijk besluit uitdrukkelijk wordt gewijzigd.

Artikel 2

7. In de definitie van het begrip "verdacht aangetaste kolonies" in artikel 2, 3°, moet ter overeenstemming met de Franse tekst, die volgens de gemachtigde ambtenaar de juiste is, worden geschreven "waarvan de bijen of het broed abnormale sterfte vertonen" in plaats van "waarvan de bijen of het broed tekenen vertonen van abnormale sterfte".

8. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 5°, moeten volgens de gemachtigde ambtenaar de woorden "de was" worden weggelaten.

9. Artikel 2, 7°, bevat normatieve bepalingen, die niet thuishoren in een definitieartikel, maar in een afzonderlijk artikel moeten worden opgenomen.

Artikel 3

10. De in artikel 3 opgenomen delegatie aan de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, is zeer ruim. Volgens de gemachtigde ambtenaar is deze delegatie nodig om toe te laten dat snel regels kunnen worden bepaald wanneer een nieuwe ziekte opduikt waarvoor het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, nog geen aangepaste bestrijdingsregels bevat. Op zijn minst dient deze finaliteit in artikel 3 te worden vermeld.

Artikelen 13 en 14

11. In de Nederlandse tekst van de artikelen 13, eerste lid, en 14, eerste lid, dient conform de Franse tekst te worden geschreven "aangetast of verdacht aangetast bevonden" in plaats van "aangetast of verdacht bevonden"; in de in artikel 2 opgenomen definities wordt immers een onderscheid gemaakt tussen verdacht aangetaste kolonies en verdacht besmette kolonies.

Artikel 15

12. In artikel 15, § 1, schrijve men "euro" in plaats van "EUR".

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 22, 1° en 3°, mocht artikel 22 behouden kunnen blijven (zie opmerking 3.4).

Artikel 20

13. Volgens de gemachtigde ambtenaar is artikel 20, tweede lid, van het ontworpen besluit per vergissing in de aan de Raad van State voorgelegde tekst behouden gebleven en dient deze bepaling te worden weggelaten. Er wordt dan ook afgezien van een nader onderzoek ervan.

Artikel 24

14. De artikelen 20, 20*bis*, 21 en 22 van de dierengezondheidswet, die het toezicht op de naleving van de wet en haar uitvoeringsbesluiten regelen, bepalen telkens dat zij (met uitzondering van één bepaling) niet van toepassing zijn op de controles die worden verricht door het FAVV. Daarvoor gelden de bepalingen van de reeds genoemde wet van 4 februari 2000 en het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen.

Uit het ontwerp blijkt dat de toepassing van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, gebeurt door of onder controle van het FAVV, en de gemachtigde ambtenaar bevestigt dat het toezicht op de naleving van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, zal gebeuren door het FAVV.

Bijgevolg dient, voor zover de ontworpen bepaling al nodig is (zij doet immers niets meer dan bevestigen wat reeds voortvloeit uit de betrokken wetgeving), te worden bepaald dat de bestraffing gebeurt overeenkomstig de dierengezondheidswet en de opsporing en vaststelling van overtredingen overeenkomstig de wet van 4 februari 2000 en het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Artikel 27

15. Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn er geen redenen om af te wijken van de gewone regel van inwerkingtreding van besluiten, en mag artikel 27 derhalve worden weggelaten.

Slotopmerking

16. In de wetgevingstechniek worden indien mogelijk geen formuleringen als "ertoe gehouden zijn" of "verplicht zijn" gebruikt, aangezien de verplichting al in de regelgeving als zodanig is besloten.

Het ontwerp dient hiermee rekening houdend op een aantal plaatsen te worden aangepast.

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 Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.562/3

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 26 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre les maladies contagieuses des abeilles", a donné le 14 novembre 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 des 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. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend fixer, en exécution de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après: la loi relative à la santé des animaux), des règles concernant la lutte contre les maladies contagieuses des abeilles.

Le projet se substitue à l'arrêté royal du 10 septembre 1981 relatif à la lutte contre les maladies contagieuses des abeilles et à l'arrêté ministériel du 6 mai 1988 relatif à la lutte organisée contre les maladies des abeilles, qui sont abrogés par l'arrêté actuellement à l'état de projet.

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique principalement dans les articles 6, § 1er, 7, § 1er, 8, 9, 17 et 29 de la loi relative à la santé des animaux.

3.2. Pour ce qui est des missions confiées à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'AFSCA), qui sont tantôt des missions visées à l'article 4, §§ 1er à 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, tantôt des missions visées à l'article 4, § 6, de cette loi et dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires, il convient de rechercher le fondement juridique à l'article 4, §§ 1er, 2, 3 et 6, lu en combinaison avec l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 et l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

3.3. L'article 9, alinéa 3, de l'arrêté en projet charge l'autorité communale de porter immédiatement certaines mesures à la connaissance des intéressés et d'établir le relevé des apiculteurs habitant dans la zone de protection pour le transmettre à l'Unité Provinciale de Contrôle compétente de l'AFSCA. Les articles 8, alinéa 1er, et 16, alinéa 2, qui disposent que l'AFSCA informe les bourgmestres des communes concernées de la création d'une zone de protection ou de la levée des mesures, y sont corrélatifs.

La loi relative à la santé des animaux ne comprend toutefois pas de dispositions concernant la collaboration des communes aux mesures inscrites dans le projet, contrairement à ce qui est le cas pour les associations agréées ou les vétérinaires. Le Conseil d'État, section de législation, ne distingue pas non plus, d'autre disposition légale permettant d'imposer une telle collaboration.

À défaut d'habilitation légale, l'article 9, alinéa 3, de l'arrêté en projet est dépourvu de tout fondement juridique, et cette disposition doit être omise.

3.4. En ce qui concerne l'article 22 du projet, qui règle l'indemnisation des assistants apicoles par l'AFSCA, la loi relative à la santé des animaux ne comprend pas de disposition expresse habilitant le Roi à régler pareilles indemnités. À moins qu'il n'existe un autre fondement juridique pour l'étayer, cet article doit être omis du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le premier alinéa du préambule doit faire référence aux dispositions de la loi relative à la santé des animaux qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 3.1) en mentionnant, le cas échéant, leur historique.

5. Il convient d'ajouter au préambule deux alinéas (qui deviendront les deuxième et quatrième alinéas) faisant référence respectivement à l'article 4, §§ 1er à 3 et 6, et à l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, avec leur historique, et à l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires.

Article 1er

6. L'article 1er constitue une modification implicite de l'arrêté royal du 25 avril 1988 désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (voir l'article 1er, 10°, de cet arrêté).

Par souci de clarté et, partant, de sécurité juridique, il vaut mieux ajouter à l'arrêté en projet un article modifiant expressément l'article 1er, 10°, de l'arrêté royal qui vient d'être évoqué.

Article 2

7. Dans le texte néerlandais de la définition de la notion de "Colonies suspectes d'être atteintes", inscrite à l'article 2, 3°, il convient d'écrire, par souci de concordance avec le texte français, qui, selon le fonctionnaire délégué, est la version correcte, "waarvan de bijen of het broed abnormale sterfte vertonen" au lieu de "waarvan de bijen of het broed tekenen vertonen van abnormale sterfte".

8. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 5°, il convient d'omettre, selon le fonctionnaire délégué, les mots "de was".

9. L'article 2, 7°, comporte des dispositions normatives, qui n'ont pas leur place dans un article contenant des définitions, mais qui doivent figurer dans un article distinct.

Article 3

10. La délégation au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, inscrite à l'article 3, est très étendue. Selon le fonctionnaire délégué, elle est nécessaire pour permettre l'adoption rapide de normes lorsqu'une nouvelle maladie apparaît et que l'arrêté actuellement à l'état de projet ne comporte pas encore de règles appropriées pour la combattre. Cette finalité doit à tout le moins être mentionnée à l'article 3.

Articles 13 et 14

11. Dans le texte néerlandais des articles 13, alinéa 1er, et 14, alinéa 1er, il convient d'écrire, conformément au texte français, "aangetast of verdacht aangetast bevonden" au lieu de "aangetast of verdacht bevonden"; en effet, les définitions inscrites à l'article 2 opèrent une distinction entre les colonies suspectes d'être atteintes et les colonies suspectes de contamination.

Article 15

12. À l'article 15, § 1er, on écrira "euros" au lieu de "EUR".

La même observation s'applique à l'article 22, 1° et 3°, si l'article 22 peut être maintenu (cf. observation 3.4).

Article 20

13. Selon le fonctionnaire délégué, l'article 20, alinéa 2, de l'arrêté en projet a été maintenu par erreur dans le texte soumis au Conseil d'État et il doit être omis. Il est dès lors renoncé à l'examiner plus avant.

Article 24

14. Les articles 20, 20*bis*, 21 et 22 de la loi relative à la santé des animaux, qui règlent le contrôle du respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution, disposent chaque fois qu' (à l'exception d'une seule disposition) ils ne s'appliquent pas aux contrôles effectués par l'AFSCA. Ceux-ci sont régis par les dispositions de la loi du 4 février 2000 déjà évoquée et de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales.

Il ressort du projet que l'application de l'arrêté actuellement à l'état de projet s'opère à l'initiative ou sous le contrôle de l'AFSCA, et le fonctionnaire délégué confirme que le contrôle du respect de l'arrêté actuellement à l'état de projet sera, assuré par l'AFSCA.

Par conséquent, il convient, pour autant que la disposition en projet soit nécessaire (elle ne constitue en effet qu'une simple confirmation de ce qui découle déjà de la législation concernée), de disposer que les infractions sont punies conformément à la loi relative à la santé des animaux et qu'elles sont recherchées et constatées conformément à la loi du 4 février 2000 et à l'arrêté royal du 22 février 2001.

Article 27

15. Selon le fonctionnaire délégué, aucun motif ne justifie de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés, et l'article 27 peut dès lors être omis.

Observation finale

16. En légistique, des formulations telles que "être tenu de" ou "être obligé" ne s'emploient pas dans la mesure du possible, dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle proprement dite.

Certaines dispositions du projet devront être adaptées en conséquence.

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