

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.134/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 januari 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 8 maart 1993 houdende maatregelen met het oog op de preventie en opsporing van de ziekte van Aujeszky", heeft op 13 februari 2007 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. Het ministerieel besluit van 8 maart 1993 houdende maatregelen met het oog op de preventie en opsporing van de ziekte van Aujeszky bepaalt onder meer dat jaarlijks bloedmonsters moeten worden gepreleveerd, zoals bepaald door de Dienst (dit is het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen), in een gedeelte van de varkensbedrijven, met het oog op het opsporen van de ziekte van Aujeszky. De bloedstaalname gebeurt door de bedrijfsdierenarts, bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten, of door een aangenomen dierenarts. De aanwijzing van de dierenarts gebeurt door de Dienst. De dierenartsen krijgen voor de opgelegde bloedstaalnames een forfaitaire vergoeding ten laste van het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren (lees, thans: het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, dat is opgericht bij de wet van 23 maart 1998).

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het bedrag van de forfaitaire vergoeding per gepreleveerd bloedstaal te verhogen van 2,50 euro naar 2,90 euro en te bepalen dat de vergoeding jaarlijks wordt aangepast met een factor gebaseerd op de gezondheidsindex.

.../...

RECHTSGROND

3.1. Luidens zijn aanhef vindt het ontworpen ministerieel besluit rechtsgrond in artikel 7 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: dierengezondheidswet), in 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 en in de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky.

In artikel 7, §§ 2 en 3, van de dierengezondheidswet wordt bepaald dat de Koning aan de verantwoordelijke van de dieren de tussenkomst kan opleggen van een dierenarts, die belast wordt met de uitvoering van de door de Dienst (dit is het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen) genomen beslissingen en dat Hij de voorwaarden bepaalt waaronder de dierenartsen meewerken aan de uitvoering van de dierengezondheidswet.

Artikel 4, 1/, van de wet van 23 maart 1998 bepaalt dat de prefinanciering of de financiering van de uitgaven van de overheid, gedaan in het raam van de dierengezondheidswet, kunnen worden aangerekend ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het Fonds).

Luidens artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 bepaalt de minister de maatregelen tot opsporing van de ziekte van Aujeszky en luidens artikel 13 van hetzelfde besluit wordt de uitvoering van de maatregelen tot opsporing van de ziekte van Aujeszky betoelaagd door het Fonds.

3.2. Geen van de aangehaalde bepalingen bevat een uitdrukkelijke machtiging aan de minister om de forfaitaire vergoeding te regelen van de bedrijfsdierenarts of van de aangenomen dierenarts die door de Dienst is aangewezen voor bloedstaalname op het bedrijf of in het slachthuis, overeenkomstig artikel 1*bis*, § 1, van het te wijzigen ministerieel besluit.

Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid vergelijkbaar met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning bedoeld in artikel 108 van de Grondwet. Bijgevolg kan het ontworpen ministerieel besluit geen rechtsgrond vinden in artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 maart 1993, gelezen in samenhang met artikel 13 van hetzelfde besluit.

De gemachtigde ambtenaar wijst evenwel op artikel 8 van de voornoemde wet van 23 maart 1998.

Luidens die bepaling worden, onverminderd de besluiten genomen ter uitvoering van onder meer de dierengezondheidswet, het bedrag en de voorwaarden van de tussenkomsten van het Fonds in het raam van jaarlijkse programma's bepaald door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, na advies van de Raad van het Fonds.

Volgens de gemachtigde ambtenaar maken de betrokken bloedstaalnames deel uit van een dergelijk jaarlijks programma. Indien zulks inderdaad het geval is, kan de ontworpen regeling rechtsgrond vinden in het voornoemde artikel 8, eerste lid, met dien verstande dat deze bepaling lijkt te veronderstellen dat een jaarlijks optreden van de minister vereist is.

VORMVEREISTEN

4. Het begrotingsakkoord werd weliswaar verkregen op 6 september 2006. Echter het ontwerp werd naderhand nog gewijzigd. Een nieuw begrotingsakkoord werd aangevraagd maar volgens de gemachtigde ambtenaar nog niet ontvangen. Het ontwerp kan uiteraard slechts doorgang vinden voor zover die akkoordbevinding effectief wordt verkregen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Of wanneer toepassing wordt gemaakt van artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Rekening houdende met opmerking 3.2, dienen het eerste en het derde lid van de aanhef te worden weggelaten.

6. In het tweede lid van de aanhef dient inzonderheid verwezen te worden naar de artikelen 4 en 8 van de aldaar vermelde wet van 23 maart 1998, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003.

7. In het vierde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient inzonderheid verwezen te worden naar artikel 1bis, ingevoegd bij het ministerieel besluit van 18 september 1996, vervangen bij het ministerieel besluit van 9 juni 1997 en gewijzigd bij het ministerieel besluit van 21 december 2001.

Artikel 1

8. Het ware correcter *in fine* van de Franse tekst te schrijven "par échantillon sanguin prélevé" in plaats van "par prise de sang prélevée".

Artikel 2

9. In het ontworpen artikel 1bis, § 2, 2/, wordt gewag gemaakt van de term "gezondheidsindex".

De term "gezondheidsindex" is geen vast omschreven juridisch begrip. De term verwijst naar het prijsindexcijfer dat berekend wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

Men verwijze dan ook beter naar de genoemde bepaling of neme een definitie op in het te wijzigen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor 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 42.134/3

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 19 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 8 mars 1993 portant des mesures en vue de la prévention et du dépistage de la maladie d'Aujeszký", a donné le 13 février 2007 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. L'arrêté ministériel du 8 mars 1993 portant des mesures en vue de la prévention et du dépistage de la maladie d'Aujeszky dispose entre autres qu'en vue du dépistage de la maladie d'Aujeszky, des prélèvements d'échantillons de sang doivent être effectués chaque année dans une partie des exploitations porcines, comme fixé par le Service (il s'agit de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire). Les prélèvements des échantillons sanguins sont effectués par le vétérinaire d'exploitation visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire, ou par un vétérinaire agréé. La désignation du vétérinaire se fait par le Service. Il est alloué aux vétérinaires désignés pour le prélèvement des échantillons sanguins imposés, une indemnité forfaitaire à charge du Fonds de la santé et de la production des animaux (lire, actuellement: le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux qui a été créé par la loi du 23 mars 1998).

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend porter le montant de l'indemnité forfaitaire par prise de sang prélevée de 2,50 euros à 2,90 euros et déterminer que l'indemnité est ajustée annuellement au moyen d'un facteur basé sur l'indice santé.

.../...

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon le préambule, l'arrêté ministériel en projet trouve un fondement juridique dans l'article 7 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après: la loi santé des animaux), dans 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 et dans les articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 5 mars 1993 portant des mesures de police sanitaire relatives à la maladie d'Aujeszky.

L'article 7, §§ 2 et 3, de la loi santé des animaux prévoit que le Roi peut imposer au responsable des animaux l'intervention d'un vétérinaire qui sera chargé de l'exécution des décisions prises par le Service (il s'agit de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire) et qu'Il détermine les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de cette loi.

L'article 4, 1/, de la loi du 23 mars 1998 dispose que le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi santé des animaux peut être imputé au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après: le Fonds).

L'article 12 de l'arrêté royal du 5 mars 1993 dispose que le ministre arrête les mesures en vue du dépistage de la maladie d'Aujeszky et son article 13 met l'exécution des mesures pour le dépistage de la maladie d'Aujeszky à la charge du Fonds.

3.2. Aucune des dispositions citées n'habilite expressément le ministre à régler l'indemnité forfaitaire du vétérinaire d'exploitation ou du vétérinaire agréé désigné par le Service pour effectuer les prélèvements des échantillons sanguins dans l'exploitation ou à l'abattoir conformément à l'article 1bis, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel dont la modification est envisagée.

Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribuées et non d'un pouvoir général d'exécution comparable à celui du Roi, qui est visé à l'article 108 de la Constitution. Dès lors, l'arrêté ministériel en projet ne peut pas trouver de fondement juridique dans l'article 12 de l'arrêté royal du 5 mars 1993 combiné à l'article 13 du même arrêté.

.../...

Le fonctionnaire délégué fait toutefois référence à l'article 8 de la loi précitée du 23 mars 1998.

Suivant cette disposition, sans préjudice des arrêtés pris en exécution notamment de la loi santé des animaux, le montant et les conditions des interventions du Fonds sont fixés dans le cadre de programmes annuels par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions, après avis du Conseil du Fonds.

Selon le fonctionnaire délégué, les prélèvements des échantillons sanguins en question sont partie d'un tel programme annuel. Si tel est effectivement le cas, le texte en projet peut tirer son fondement juridique de l'article 8, alinéa 1^{er}, susmentionné, étant entendu que cette disposition paraît supposer qu'une intervention annuelle du ministre est requise.

FORMALITÉS

4. Si, l'accord budgétaire a été obtenu le 6 septembre 2006, le projet a toutefois encore été modifié par la suite. Un nouvel accord budgétaire a été demandé mais, selon le fonctionnaire délégué, n'a pas encore été reçu. Le projet ne peut évidemment être adopté que pour autant que cet accord ait effectivement été obtenu ⁽¹⁾.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Compte tenu de l'observation 3.2, on supprimera les premier et troisième alinéas du préambule.

⁽¹⁾ Ou lorsqu'il est fait application de l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

6. Au deuxième alinéa du préambule, on fera notamment référence aux articles 4 et 8 de la loi du 23 mars 1998 qui y est mentionnée, modifiés par la loi du 22 décembre 2003.

7. Au quatrième alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, on fera notamment référence à l'article 1bis, inséré par l'arrêté ministériel du 18 septembre 1996, remplacé par l'arrêté ministériel du 9 juin 1997 et modifié par l'arrêté ministériel du 21 décembre 2001.

Article 1^{er}

8. À la fin du texte français, il serait plus correct d'écrire "par échantillon sanguin prélevé" au lieu de "par prise de sang prélevée".

Article 2

9. L'article 1bis, § 2, 2/, en projet, fait mention des termes "index de santé".

Ces termes ne correspondent pas à une notion juridique consacrée. Ils font référence à l'indice des prix calculé pour l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, confirmé par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

Mieux vaudrait, dès lors, faire référence à la disposition précitée ou inscrire une définition dans l'arrêté à modifier.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur 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. D. ALBRECHT.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT