

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.135/3

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 21 april 1999 houdende voorwaarden betreffende het verwerven en behouden van de Aujeszkystatuten", 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Ter uitvoering van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de ziekte van Aujeszky, bevat het ministerieel besluit van 21 april 1999 houdende voorwaarden betreffende het verwerven en behouden van de Aujeszky-statuten regels aangaande de onderzoeken die moeten worden uitgevoerd en de voorwaarden die gelden ter verkrijging van de verschillende Aujeszky-statuten die de toestand van de varkensbeslagen aangeven en ter behoud van het statuut.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het voornoemde ministerieel besluit.

3. Luidens zijn aanhef vindt het ontworpen ministerieel besluit rechtsgrond in "hoofdstuk III" 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.

3.1. Wat de dierengezondheidswet betreft, komen meer bepaald de artikelen 7, §§ 2 en 3, en 8, 1/, in aanmerking als rechtsgrond.

.../...

In artikel 7, §§ 2 en 3, 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.

Luidens artikel 8, 1/, kan de Koning alle maatregelen treffen met het doel de dierenziekten te bestrijden, uit te roeien en hun verspreiding en het in of uit het land brengen ervan te verhinderen.

3.2. 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 kader 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).

3.3. De minister wordt bij de artikelen 11 en 12 van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 gemachtigd om de in het ontwerp vervatte bepalingen te nemen.

In artikel 11, §§ 2 en 6, 2/, wordt de minister gemachtigd om de nadere regels betreffende de onderzoeken te bepalen. Bij artikel 12 wordt de minister gemachtigd om de maatregelen tot opsporing van de ziekte van Aujeszky te bepalen.

4. De voormelde bepalingen bieden in beginsel een voldoende rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit. Toch moet voor sommige bepalingen van het ontwerp een voorbehoud worden gemaakt.

4.1. De genoemde bepalingen van het koninklijk besluit van 5 maart 1993 bieden geen rechtsgrond voor het eerste lid en de tweede zin van het tweede lid van het bij artikel 5 van het ontwerp ontworpen artikel 6. Deze bepalingen betreffen immers niet de nadere regels betreffende de onderzoeken, noch de opsporing van de ziekte.

Deze bepalingen moeten dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

.../...

4.2. Wat de artikelen 9 en 10 van het ontwerp betreft, moet worden opgemerkt dat er geen bepaling is die de minister uitdrukkelijk machtigt om de vergoeding te regelen van de bedrijfsdierenarts die de bloedstalen neemt.

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

5. 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⁾.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient meer bepaald verwezen te worden naar de artikelen 7, §§ 2 en 3, en 8 van de aldaar vermelde dierengezondheidswet.

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

8. In het derde lid van de aanhef moet ook nog verwezen worden naar artikel 11 van het aldaar vermelde koninklijk besluit van 5 maart 1993, vervangen bij het koninklijk besluit van 14 december 1998.

9. Gelet op het grote aantal bepalingen die bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, worden gewijzigd, kan ermee worden volstaan in het vierde lid van de aanhef te verwijzen naar het koninklijk besluit van 21 april 1999 als zodanig.

Artikel 8

10. Luidens het ontworpen artikel 8*bis* moeten jaarlijks bloedmonsters worden afgenomen bij wilde everzwijnen. Met een dergelijke bepaling betreedt de federale overheid een bevoegdheidsdomein van de gewesten.

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

De gewesten, die de natuurbescherming en het natuurbehoud onder hun bevoegdheid hebben ⁽²⁾, zijn met uitsluiting van iedere andere overheid ertoe gemachtigd maatregelen te nemen tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren. Het feit dat die ziekten op de veestapel kunnen overgaan, ontnemt aan die maatregelen niet het karakter van bescherming en behoud van de fauna ⁽³⁾.

Artikel 8 moet dan ook uit het ontwerp worden weggelaten, omdat de ontworpen bepaling een aangelegenheid regelt die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

Artikel 10

11. In het ontworpen artikel 14 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.

⁽²⁾ Artikel 6, § 1, III, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽³⁾ Zie Arbitragehof, nr. 1/89, 31 januari 1989, 8.B.2. Dit arrest dateert van voor de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, die de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid uitdrukkelijk toeweest aan de federale overheid, terwijl de diergezondheid ten tijde van het genoemde arrest onderdeel was van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake volksgezondheid en landbouw. Niets in de parlementaire voorbereiding van de wet van 13 juli 2001 wijst er echter op dat de wetgever de bedoeling zou hebben gehad om de bescherming van de gezondheid van wilde dieren uit de bevoegdheid van de gewesten inzake natuurbescherming en natuurbehoud te lichten.

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 42.135/3

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 21 avril 1999 déterminant les conditions relatives à l'obtention et à la conservation des statuts Aujeszky", 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. En exécution de l'arrêté royal du 5 mars 1993 portant des mesures de police sanitaire relatives à la maladie d'Aujeszky, l'arrêté ministériel du 21 avril 1999 déterminant les conditions relatives à l'obtention et à la conservation des statuts Aujeszky comprend des règles concernant les examens qui doivent être effectués et les conditions qui s'appliquent en vue de l'obtention et de la conservation des différents statuts Aujeszky indiquant la situation des troupeaux porcins.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend apporter différentes modifications dans l'arrêté ministériel susmentionné.

3. Aux termes de son préambule, l'arrêté ministériel en projet tire son fondement juridique du "chapitre III" de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après: la loi santé des animaux), 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 et des articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 5 mars 1993 portant des mesures de police sanitaire relatives à la maladie d'Aujeszky.

3.1. En ce qui concerne la loi santé des animaux, ce sont surtout les articles 7, §§ 2 et 3, et 8, 1/, qui entrent en ligne de compte à titre de fondement juridique.

.../...

L'article 7, §§ 2 et 3, 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 la loi santé des animaux.

Aux termes de l'article 8, 1/, le Roi peut prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux, de les éradiquer, ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays.

3.2. 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).

3.3. Le ministre est habilité par les articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 5 mars 1993 à prendre les dispositions inscrites dans le projet.

L'article 11, §§ 2 et 6, 2/, habilite le ministre à fixer les modalités des examens. L'article 12 autorise le ministre à arrêter les mesures en vue du dépistage de la maladie d'Aujeszky.

4. Les dispositions précitées procurent en principe un fondement juridique suffisant à l'arrêté ministériel en projet. Il convient toutefois d'émettre des réserves quant à certaines dispositions du projet.

4.1. Les dispositions susmentionnées de l'arrêté royal du 5 mars 1993 ne procurent aucun fondement juridique à l'alinéa 1^{er} et à la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 6 en projet à l'article 5 du projet. En effet, ces dispositions ne concernent pas les modalités concernant les examens, ni le dépistage de la maladie.

Ces dispositions doivent donc être omises du projet.

4.2. En ce qui concerne les articles 9 et 10 du projet, force est de relever qu'aucune disposition n'habilite expressément le ministre à régler l'indemnité du vétérinaire qui prélève les échantillons sanguins.

Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués 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 font 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

5. 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⁾.

⁽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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule doit plus particulièrement faire référence aux articles 7, §§ 2 et 3, et 8 de la loi santé des animaux, qui y est mentionnée.

7. Le deuxième alinéa du préambule doit notamment faire référence aux articles 4 et 8, modifiés par la loi du 22 décembre 2003, de la loi du 23 mars 1998 qui y est mentionnée.

8. Le troisième alinéa du préambule doit encore faire référence à l'article 11 de l'arrêté royal du 5 mars 1993 qui y est mentionné, article qui a été remplacé par l'arrêté royal du 14 septembre 1998.

9. Vu le nombre important de dispositions qui sont modifiées par l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, il peut suffire que le quatrième alinéa du préambule fasse référence à l'arrêté royal du 21 avril 1999 en tant que tel.

Article 8

10. Selon l'article 8bis en projet, des échantillons sanguins doivent annuellement être prélevés sur des sangliers sauvages. Par cette disposition, l'autorité fédérale empiète sur les compétences des régions.

La protection et la conservation de la nature autorisent les régions qui ont cette matière dans leurs attributions ⁽²⁾, à prendre, à l'exclusion de toute autre autorité, des

⁽²⁾ Article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage. La circonstance que ces maladies peuvent se transmettre au cheptel, n'enlève pas auxdites mesures leur caractère de mesures de protection et de conservation de la faune ⁽³⁾.

L'article 8 doit dès lors être omis du projet, la disposition en projet réglant une matière qui relève de la compétence des régions.

Article 10

11. L'article 14 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.

⁽³⁾ Voir Cour d'arbitrage, n° 1/89, 31 janvier 1989, 8.B.2. Cet arrêt est antérieur à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés qui a expressément attribué à l'autorité fédérale l'établissement et le contrôle des normes en matière de la santé des animaux, alors qu'à l'époque de l'arrêt évoqué la santé des animaux relevait du pouvoir résiduel de l'autorité fédérale en matière de santé publique et d'agriculture. Rien n'indique toutefois dans les travaux parlementaires de la loi du 13 juillet 2001 que le législateur aurait eu l'intention de distraire la protection de la santé des animaux sauvages de la compétence des régions en matière de protection et de conservation de la nature.

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