

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.317/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 juni 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de georganiseerde bestrijding van de bijenziekten", heeft op 2 juli 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er luidens zijn aanhef toe uitvoering te geven aan artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 maart 2007 betreffende de bestrijding van de besmettelijke ziekten van de bijen.

In het ontwerp wordt meer bepaald het gehele grondgebied van België aangewezen als besmettingszone ⁽¹⁾ voor bijenvarroose waar een georganiseerde bestrijding ⁽²⁾ van deze ziekte wordt ingesteld, en worden de producten en de actieve bestanddelen omschreven die moeten worden gebruikt voor de behandeling van de bijenkolonies volgens de in de bijlage bepaalde kalender.

(1) Onder "besmettingszone" wordt luidens artikel 2, 11/, van het koninklijk besluit van 7 maart 2007 verstaan: "[de] door de Minister afgebakende zone waar een verspreiding van een ziekte, vermeld in artikel 1 [van dat besluit], vastgesteld werd".

(2) Onder "georganiseerde bestrijding" wordt luidens artikel 2, 10/, van het koninklijk besluit van 7 maart 2007 verstaan: "gemeenschappelijke inspanningen van een groep imkers om, onder leiding van het Agentschap, in een gebied bepaald door de Minister, bijenziekten uit te roeien".

4. Luidens de aanhef zou het ontworpen besluit rechtsgrond vinden in artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 maart 2007, waarvoor zelf rechtsgrond wordt gezocht in hoofdstuk III en de artikelen 17 en 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: dierengezondheidswet).

4.1. In ieder geval biedt artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 maart 2007 rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Krachtens die bepaling kan de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, in de gebieden waar hij het noodzakelijk acht en die hij aanwijst, een georganiseerde bestrijding inrichten van de bijenziekten die hij aanwijst.

Gevraagd of artikel 1 van het ontwerp, waarin tevens wordt bepaald dat het grondgebied van het Koninkrijk is aangewezen als besmettingszone voor bijenvarroase, al dan niet de bedoeling heeft om ook uitvoering te geven aan artikel 2, 11/, van het koninklijk besluit van 7 maart 2007, dat weliswaar een definitiebepaling is, maar waarin ook een bevoegdheid wordt toegekend aan de minister (die niet elders in het koninklijk besluit wordt herhaald), antwoordde de gemachtigde het volgende:

"La varroase est une maladie à déclaration obligatoire. Quand le ministre fixe l'ensemble du territoire comme zone d'infestation (en exécution [des] l'article[s] 2, 11/, et 18), l'ensemble du territoire, la conséquence juridique est que les apiculteurs ne doivent plus déclarer cette maladie puisque l'ensemble du territoire est considéré comme atteint par la maladie. Et sur l'ensemble de ce territoire le ministre décide d'instaurer une lutte organisée".

Het ontwerp heeft bijgevolg ook andere rechtsgevolgen dan deze op grond van artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 maart 2007. Gelet daarop dient ook artikel 2, 11/, van het koninklijk besluit van 7 maart 2007 als rechtsgrond voor het ontworpen besluit te worden ingeroepen.

4.2. Weliswaar vindt het koninklijk besluit van 7 maart 2007, in zijn geheel genomen, rechtsgrond in hoofdstuk III en in de artikelen 17 en 29 van de dierengezondheidswet, maar moet voor de artikelen 2, 11/, en 18 van dat besluit, die specifiek de rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit, enkel rechtsgrond worden gezocht in artikel 8, eerste lid, 1/, van die wet. Naar luid van die bepaling 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit:

- verwijze men in het eerste lid van de aanhef naar artikel 8, eerste lid, 1/, van de dierengezondheidswet;
- voege men in het tweede lid van de aanhef een verwijzing toe naar artikel 2, 11/, van het koninklijk besluit van 7 maart 2007.

Artikel 2

6. Gelet op het gegeven dat er slechts één bijlage bij het ontworpen besluit is gevoegd, dient in de Nederlandse tekst van artikel 2 te worden verwezen naar "de bijlage (bij dit besluit)" in plaats van naar "bijlage I". Daarenboven dienen de Nederlandse en de Franse tekst van dit artikel beter op elkaar te worden afgestemd ⁽³⁾.

⁽³⁾ Het equivalent van de Franse woorden "reprises à (l'annexe)" (waarbij het aanbeveling verdient deze woorden te vervangen door "fixées en annexe") komt niet voor in de Nederlandse tekst.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.317/3

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 20 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à la lutte organisée contre les maladies des abeilles", a donné le 2 juillet 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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Selon son préambule, le projet d'arrêté soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de l'article 18 de l'arrêté royal du 7 mars 2007 relatif à la lutte contre les maladies contagieuses des abeilles.

Le projet désigne notamment l'ensemble du territoire belge comme zone d'infestation ⁽¹⁾ pour la varroase des abeilles, dans laquelle est instaurée une lutte organisée ⁽²⁾ contre cette maladie, et il définit les produits et principes actifs qui doivent être utilisés pour le traitement des colonies d'abeilles selon le calendrier fixé en annexe.

4. Selon le préambule, l'arrêté en projet trouverait son fondement juridique dans l'article 18 de l'arrêté royal du 7 mars 2007, lequel recherche à son tour son fondement juridique dans le chapitre III et les articles 17 et 29 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après: loi relative à la santé des animaux).

4.1. En tout état de cause, l'article 18 de l'arrêté royal du 7 mars 2007 procure un fondement juridique à l'arrêté en projet. En vertu de cette disposition, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut instaurer, dans les zones où il l'estime nécessaire et qu'il désigne, une lutte organisée contre les maladies des abeilles qu'il détermine.

À la question qui lui fut posée de savoir si l'article 1^{er} du projet, qui dispose en outre que le territoire du Royaume est désigné comme zone d'infestation pour la varroase des abeilles, entend ou non pourvoir également à l'exécution de l'article 2, 11/, de l'arrêté royal du 7 mars 2007 qui, s'il est une définition, attribue néanmoins une compétence au ministre (habilitation qui n'est pas répétée dans une autre disposition de l'arrêté royal), le délégué a répondu en ces termes:

"La varroase est une maladie à déclaration obligatoire. Quand le ministre fixe l'ensemble du territoire comme zone d'infestation (en exécution [des] article[s] 2, 11/, et 18), l'ensemble du territoire, la conséquence juridique est que les apiculteurs ne doivent plus déclarer cette maladie puisque l'ensemble du territoire est considéré comme atteint par la maladie. Et sur l'ensemble de ce territoire le ministre décide d'instaurer une lutte organisée".

Dès lors, le projet a également d'autres effets juridiques que ceux qui résultent de l'article 18 de l'arrêté royal du 7 mars 2007. En conséquence, l'arrêté en projet

(1) Selon l'article 2, 11/, de l'arrêté royal du 7 mars 2007, on entend par "zone d'infestation": "[la] zone délimitée par le Ministre où une diffusion d'une maladie citée à l'article 1^{er} [de cet arrêté], a été constatée".

(2) Selon l'article 2, 10/, de l'arrêté royal du 7 mars 2007, on entend par "lutte organisée": "efforts collectifs d'un groupe d'apiculteurs sous la direction de l'Agence, dans une zone déterminée par le Ministre pour éradiquer les maladies des abeilles".

doit également chercher son fondement juridique dans l'article 2, 11/, de l'arrêté royal du 7 mars 2007.

4.2. Si, dans son entier, l'arrêté royal du 7 mars 2007 trouve son fondement juridique dans le chapitre III et les articles 17 et 29 de la loi relative à la santé des animaux, il n'en demeure pas moins que les articles 2, 11/, et 18 de cet arrêté, qui constituent précisément le fondement juridique de l'arrêté en projet, trouvent uniquement leur fondement juridique dans l'article 8, alinéa 1^{er}, 1/, de cette loi. Selon cette disposition, 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet:

- le premier alinéa du préambule fera référence à l'article 8, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi relative à la santé des animaux;
- on complétera le deuxième alinéa du préambule par une référence à l'article 2, 11/, de l'arrêté royal du 7 mars 2007.

Article 2

6. Dès lors que l'arrêté en projet contient une seule annexe, l'article 2 du texte néerlandais fera référence à "de bijlage (bij dit besluit)" au lieu de "bijlage I". En outre, il y aurait lieu de mieux accorder entre eux les textes français et néerlandais de cet article ⁽³⁾.

⁽³⁾ Les mots "reprises à (l'annexe)" (qu'il serait préférable de remplacer par "fixées en annexe"), dans le texte français, n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS