

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.435/3
VAN 29 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 april 2008 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht hen, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de vaccinatie tegen blauwtong", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "- blauwtong, beschouwd als exotische ziekte, op totaal onverwachte wijze is opgedoken op ons grondgebied in de zomer van 2006 en dat er zich ook in 2007 talrijke gevallen hebben voorgedaan;
- de sanitaire en socio-economische gevolgen zeer zwaar zijn;
- de aanwezigheid van de ziekte op het grondgebied ernstige gevolgen heeft voor het intracommunautair verkeer van dieren en van dierlijke producten;
- de maatregelen voorzien in het ministerieel besluit van 20 november 2001 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong, niet meer aangepast zijn aan de huidige epidemiologische situatie;
- de massale vaccinatie van vatbare diersoorten de meest efficiënte maatregel is voor het bestrijden en zelfs het uitroeien van blauwtong, alsook om de klinische ziekteverschijnselen en de economische verliezen tengevolge van deze ziekte te beperken;
- de noodzaak bestaat om onverwijld, wegens de ongunstige epidemiologische evolutie, gepaste sanitaire maatregelen te nemen, zoals het organiseren van een noodvaccinatieplan tegen blauwtong op heel het grondgebied;
- dat het nodig is om over te gaan tot de vaccinatie nog voor het kritische activiteitsniveau bereikt wordt van de vectoren verantwoordelijk voor de overdracht van de ziekte;
- dat de geschikte vaccins beschikbaar zullen zijn in april 2008".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het bepalen van de gevallen waarin vaccinatie tegen blauwtong is toegestaan en tot het vaststellen van de nadere regels betreffende die vaccinatie (artikelen 2 tot 8), bepaalt in dit verband verplichtingen van de groothandelaars in geneesmiddelen (artikel 9), van de verantwoordelijke voor de dieren (artikel 10) en van de met de vaccinatie belaste dierenartsen (artikel 11) en stelt tenslotte de vergoedingen vast die worden toegekend aan de verantwoordelijken die hun dieren hebben laten vaccineren (artikel 12).

3.1. Met het ontworpen besluit wordt vooreerst beoogd uitvoering te geven aan de delegatiebepalingen die zijn vervat in artikel 14, §§ 1, 2 en 3, van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de bestrijding en de uitroeiing van blauwtong, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 44.434/3 verleent (hierna: ontwerpbesluit 44.434/3). Wat de delegatie die is vervat in artikel 14, § 3, van dat besluit betreft, wordt verwezen naar opmerking 4.2.1. van dat advies ⁽¹⁾.

3.2. De Raad van State ziet niet welke de rechtsgrond is voor artikel 9 van het ontworpen besluit. De rechtstreekse delegaties aan de minister die zijn vervat in artikel 6, § 1bis, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen hebben geen uitstaans met dat artikel 9, terwijl ook artikel 14, § 1, van ontwerpbesluit 44.434/3 geen relevante delegatiebepaling bevat (en overigens niet zou kunnen bevatten). Tenzij alsnog een deugdelijke rechtsgrond zou kunnen worden aangegeven, dient artikel 9 uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.3. De verplichting die bij artikel 10 van het ontwerp aan de verantwoordelijke voor de dieren wordt opgelegd, vloeit ook reeds voort uit artikel 16, § 1, van ontwerpbesluit 44.434/3, zodat het eerstgenoemde artikel dient te vervallen.

3.4. Bij artikel 11 van het ontwerp worden een aantal verplichtingen opgelegd aan de met de vaccinatie belaste bedrijfsdierenartsen. Het opleggen van die verplichtingen valt niet onder de aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van de delegatie bedoeld in artikel 14, § 2, van ontwerpbesluit 44.434/3, maar dient door de Koning te worden geregeld op grond van artikel 7, § 3, van de dierengezondheidswet.

⁽¹⁾ Artikel 14, §§ 1 en 2, van ontwerpbesluit 44.434/3 vindt zelf rechtsgrond in artikel 8, 1/, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor het ontworpen besluit.

De overlegverplichting houdt in dat de bij het overleg betrokken overheden samen beraadslagen en er een echte gedachtewisseling tot stand komt ⁽²⁾. Het overleg heeft als doel de overheid die de beslissingsmacht heeft en houdt, te verplichten rekening te houden met de opvattingen van de andere bij het overleg te betrekken overheden ⁽³⁾.

Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt dat op de vergadering de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid slechts de krachtlijnen van het ontworpen besluit werden overlopen, maar niet de tekst ervan zelf, die pas na het plaatsvinden van de vergadering aan de leden werd bezorgd. Daarenboven blijkt uit de stukken dat de Vlaamse Regering opmerkingen heeft geformuleerd bij het ontworpen besluit, waarop het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen - en dus niet de Federale Regering - een antwoord heeft geformuleerd. In ieder geval lijkt er geen echte gedachtewisseling tussen de betrokken regeringen te hebben plaatsgevonden over die opmerkingen ⁽⁴⁾. Tenslotte heeft het verslag van die werkgroep slechts het voorwerp uitgemaakt van een louter schriftelijke procedure

⁽²⁾ Verslag DE GREVE - le HARDY de BEAULIEU, *Parl. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 627/10, p. 109; zie ook verslag COOREMAN-GOOSSENS, *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, p. 162.

⁽³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 2/92, 15 januari 1992, 2.B.3.

⁽⁴⁾ In een noot bij het verslag van de vergadering van de genoemde permanente werkgroep wordt slechts gewag gemaakt van een "gunstig advies" van die werkgroep, maar, daargelaten het ontbreken van enige neerslag hiervan in het dossier, kan zulks uiteraard niet worden gelijkgesteld met een overleg tussen de regeringen.

tussen de betrokken ministers waarbij wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken gewestregeringen met het verslag van de genoemde werkgroep ⁽⁵⁾.

Gelet op die omstandigheden dient te worden besloten dat niet op een correcte wijze werd voldaan aan het bij artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegde overlegvereiste, wat dient te worden verholpen ⁽⁶⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. In het huidige tweede lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) schrijve men "gedeeltelijk vernietigd" in plaats van "deels gewijzigd".

Artikel 5

7. In artikel 5 schrappe men het woord "administratief".

⁽⁵⁾ In zulk een schriftelijke procedure is overigens niet voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, maar wel in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van deze Conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

⁽⁶⁾ Mocht het ontwerp nog wijzigingen ondergaan ten gevolge van het overleg met de gewestregeringen, zullen die wijzigingen nog om advies moeten worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

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 de H. P. DEPUYDT, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.435/3
DU 29 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Agriculture, le 24 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à la vaccination contre la fièvre catarrhale du mouton", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

- "- blauwtong, beschouwd als exotische ziekte, op totaal onverwachte wijze is opgedoken op ons grondgebied in de zomer van 2006 en dat er zich ook in 2007 talrijke gevallen hebben voorgedaan;
- de sanitaire en socio-economische gevolgen zeer zwaar zijn;
- de aanwezigheid van de ziekte op het grondgebied ernstige gevolgen heeft voor het intracommunautair verkeer van dieren en van dierlijke producten;
- de maatregelen voorzien in het ministerieel besluit van 20 november 2001 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong, niet meer aangepast zijn aan de huidige epidemiologische situatie;
- de massale vaccinatie van vatbare diersoorten de meest efficiënte maatregel is voor het bestrijden en zelfs het uitroeien van blauwtong, alsook om de klinische ziekte-tekens en de economische verliezen tengevolge van deze ziekte te beperken;
- de noodzaak bestaat om onverwijld, wegens de ongunstige epidemiologische evolutie, gepaste sanitaire maatregelen te nemen, zoals het organiseren van een noodvaccinatieplan tegen blauwtong op heel het grondgebied;
- dat het nodig is om over te gaan tot de vaccinatie nog voor het kritische activiteitsniveau bereikt wordt van de vectoren verantwoordelijk voor de overdracht van de ziekte;
- dat de geschikte vaccins beschikbaar zullen zijn in april 2008".

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend déterminer les cas dans lesquels est autorisée la vaccination contre la fièvre catarrhale et fixer les modalités de cette vaccination (articles 2 à 8), il fixe les obligations des distributeurs en gros de médicaments (article 9), du responsable des animaux (article 10) et des vétérinaires chargés de la vaccination (article 11) et il fixe enfin les indemnités accordées aux responsables ayant fait procéder à la vaccination de leurs animaux (article 12).

3.1. L'arrêté en projet entend tout d'abord pourvoir à l'exécution des délégations prévues à l'article 14, §§ 1^{er}, 2 et 3, du projet d'arrêté royal relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 44.434/3 (ci-après: projet d'arrêté 44.434/3). En ce qui concerne la délégation prévue à l'article 14, § 3, de cet arrêté, on se reportera à l'observation 4.2.1. de cet avis ⁽¹⁾.

3.2. Le Conseil d'État n'aperçoit pas quel serait le fondement juridique de l'article 9 de l'arrêté en projet. Les délégations directes au ministre, inscrites à l'article 6, § 1^{er}bis, de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments, sont sans rapport avec cet article 9, alors que l'article 14, § 1^{er}, du projet d'arrêté 44.434/3 ne comporte pas non plus de délégation pertinente (et ne pourrait au demeurant en comporter). À moins d'encore pouvoir désigner un fondement juridique valable, on supprimera l'article 9 du projet.

3.3. L'obligation qui est faite au responsable des animaux par l'article 10 du projet résulte déjà également de l'article 16, § 1^{er}, du projet d'arrêté 44.434/3, si bien qu'on supprimera l'article cité en premier.

3.4. L'article 11 du projet impose un certain nombre d'obligations aux vétérinaires d'exploitation chargés de la vaccination. Ces obligations sont pas comprises dans les mesures faisant l'objet de la délégation visée à l'article 14, § 2, du projet d'arrêté 44.434/3, mais doivent être imposées par le Roi en vertu de l'article 7, § 3, de la loi relative à la santé des animaux.

⁽¹⁾ L'article 14, §§ 1^{er} et 2, du projet d'arrêté 44.434/3 trouve lui-même un fondement juridique dans l'article 8, 1/, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

FORMALITÉS

4. En vertu de l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour l'arrêté en projet.

L'obligation de concertation implique que les autorités participant à la concertation délibèrent ensemble et qu'il y ait un véritable échange de vues ⁽²⁾. La concertation a pour but d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion des autres autorités concernées ⁽³⁾.

Il ressort des pièces transmises au Conseil d'État que lorsqu'il s'est réuni, le groupe de travail permanent de la conférence interministérielle de la politique agricole n'a fait que parcourir les lignes de force de l'arrêté en projet, mais pas le texte proprement dit de cet arrêté qui n'a été remis aux membres qu'après la réunion. En outre, il ressort de ces pièces que le Gouvernement flamand a formulé des observations concernant l'arrêté en projet auxquelles a répondu, non pas le Gouvernement fédéral, mais l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. En tout état de cause, il ne paraît pas y avoir eu de véritable échange de vues sur ces observations entre les gouvernements concernés ⁽⁴⁾. Enfin, le rapport de ce groupe de travail n'a fait l'objet que d'une simple procédure écrite

⁽²⁾ Rapport DE GREVE - le HARDY de BEAULIEU, *Doc. parl.*, Chambre, 1979-80, n/ 627/10, p. 109; voir également rapport COOREMAN - GOOSSENS, *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n/ 261/2, p. 162).

⁽³⁾ Cour constitutionnelle, n/ 2/92, 15 janvier 1992, 2.B.3.

⁽⁴⁾ Dans une note jointe au rapport de la réunion du groupe de travail permanent précité, il est uniquement question d'un "avis favorable" de ce dernier, mais outre que le dossier n'en comporte aucune trace, cet avis ne saurait être assimilé à une concertation entre les gouvernements.

entre les ministres concernés, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés sur le rapport du groupe de travail précité ⁽⁵⁾.

Dans ces circonstances, force est de conclure que l'obligation de concertation prescrite par l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'a pas été dûment remplie, ce à quoi il faudra remédier ⁽⁶⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On adaptera le préambule compte tenu des observations concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet.

6. Au deuxième alinéa actuel du préambule (qui devient le premier alinéa), on écrira "partiellement annulé" au lieu de "modifié partiellement".

Article 5

7. À l'article 5, on supprimera le mot "administratif".

⁽⁵⁾ Au demeurant, le protocole du 6 juillet 2005 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions ne prévoit pas pareille procédure. Par contre, une telle procédure a été prévue dans les règlements intérieurs de la Conférence interministerielle de la politique agricole et du groupe de travail de cette Conférence. L'insécurité juridique actuelle concernant le déroulement des différentes procédures de collaboration ne pourra être éliminée que par une intervention du législateur spécial.

⁽⁶⁾ Dans l'hypothèse où le projet subirait encore des modifications consécutivement à la concertation avec les gouvernements des régions, ces modifications devront encore être soumises à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

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 M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS