

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.633/3
VAN 17 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 mei 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van bepaalde maatregelen ter uitroeiing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 10, 3/, van het koninklijk besluit van 17 maart 1997 houdende organisatie van het epidemiologisch toezicht op overdraagbare spongiforme encephalopathies bij herkauwers bepaalt dat wanneer het bestaan van overdraagbare spongiforme encephalopathieën (hierna: OSE) bij een herkauwer wordt bevestigd, de maatregelen bedoeld in punt 2 van bijlage VII van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encephalopathieën, van toepassing zijn, en dat daarnaast de minister die bevoegd is voor de volksgezondheid bijkomende maatregelen kan vaststellen.

3. Met het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wordt beoogd, door het vaststellen van bijkomende maatregelen ter uitroeiing van OSE, uitvoering te geven aan het voornoemde artikel 10, 3/, van het koninklijk besluit van 17 maart 1997. De ontworpen regeling komt in de plaats van de regeling die is opgenomen in het ministerieel besluit van 15 januari 2004 tot vaststelling van bepaalde maatregelen ter uitroeiing van overdraagbare spongiforme encephalopathieën, dat wordt opgeheven (artikel 7 van het ontwerp).

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het voornoemde artikel 10, 3/, van het koninklijk besluit van 17 maart 1997, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in de artikelen 8, eerste lid, 1/ en 3/, en 9, 1/, 2/ en 3/, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 alsook, wat betreft de betrokkenheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), in de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, 13/, van de wet van

.../...

4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

VORMVEREISTEN

5. 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 de ontworpen maatregelen.

In casu is het voorliggende ontwerp besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 21 juni 2007, en heeft daarna het verslag van die werkgroep het voorwerp uitgemaakt van een louter schriftelijke procedure tussen de betrokken ministers, waarbij wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken gewestregeringen, zoals blijkt uit de brieven van de federale Minister van Landbouw van 29 augustus 2007, die in het aan de Raad van State bezorgde dossier zijn opgenomen.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in zulk een procedure niet is voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. In zulk een procedure is wel voorzien in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van die Conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdende met hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef de rechtsgrond nog te worden gepreciseerd en dient na dat lid een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de hiervoor vermelde bepalingen van de wet van 4 februari 2000. Men redigere het eerste en het nieuw in te voegen tweede lid van de aanhef dan als volgt:

"Gelet op de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, artikelen 8, eerste lid, 1/ en 3/, en 9, 1/, 2/ en 3/;

Gelet op de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, artikelen 4, §§ 1 tot 3, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003, en 5, 13/, vervangen bij de wet van 22 december 2003;"

7. In het vierde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) dient, wat bijlage VII van Verordening (EG) nr. 999/2001 betreft, ook nog melding te worden gemaakt van de wijzigende verordening (EG) nr. 1428/2007 van de Commissie van 4 december 2007.

Dispositief

Algemene opmerking

8.1. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, wordt met het ontwerp beoogd, enerzijds, verordening (EG) nr. 999/2001 aan te vullen, in de gevallen waarin die verordening, wat de te nemen maatregelen betreft, een keuzemogelijkheid laat aan de lidstaten, en, anderzijds, bijkomende maatregelen te bepalen, in de gevallen waarin die verordening maatregelen vaststelt die "ten minste" gelden.

.../...

Het ontwerp neemt daarnaast ook bepalingen uit verordening (EG) nr. 999/2001 over die reeds op grond van de verordening zelf gelden. Dit is evenwel niet met alle bepalingen ervan het geval, zodat de indruk kan ontstaan dat enkel de overgenomen bepalingen gelden ten aanzien van de ontworpen regeling.

8.2. Overeenkomstig artikel 249, tweede lid, van het EG-Verdrag is een EG-verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EG om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening.

Het overnemen van bepalingen van een EG-verordening in een internrechtelijke regeling kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

8.3.1. In de gevallen waar in het ontwerp gebruik wordt gemaakt van een door de verordening geboden keuzemogelijkheid, kan best een verwijzing naar de betrokken bepaling uit de verordening worden opgenomen, zodat het duidelijk is hoe het ontworpen besluit moet worden samengelezen met de verordening. Zo kan bijvoorbeeld in artikel 2, § 4, van het ontwerp worden geschreven "Overeenkomstig de mogelijkheid geboden door punt 2.1, tweede streepje, van bijlage VII bij verordening (EG) nr. 999/2001 ..." of "Ter uitvoering van punt 2.1, tweede streepje, van bijlage VII bij verordening (EG) nr. 999/2001 ..." ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Het kan in dat verband wel aanbeveling verdienen om in het ontwerp een definitie op te nemen van de "verordening".

8.3.2. Wanneer bij het ontwerp strengere of bijkomende maatregelen worden opgelegd, in het geval dat de verordening hiertoe de mogelijkheid biedt, wordt eveneens best een verwijzing opgenomen naar de verordening. Zo kan bijvoorbeeld in artikel 2, §§ 1, 1/⁽²⁾, en 2 ⁽³⁾, van het ontwerp telkens worden geschreven "In aanvulling bij punt 2.1 van bijlage VII bij verordening (EG) nr. 999/2001...".

8.3.3. De bepalingen van het ontwerp die een loutere overname zijn van uit zichzelf geldende verordeningsbepalingen dienen te worden weggelaten, zo bijvoorbeeld de artikelen 3 en 5 ⁽⁴⁾ van het ontwerp.

Artikel 6

9. Door de auditeur-verslaggever er reeds op gewezen dat de in artikel 6 aan het FAVV verleende reglementaire bevoegdheid problematisch kan zijn vanuit het oogpunt van het beginsel van de eenheid van de verordenende macht, heeft de gemachtigde volgende redactie voor artikel 6 voorgesteld:

"De genotypen bedoeld in onderhavig besluit worden geïdentificeerd in de door het Agentschap erkende laboratoria".

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

⁽²⁾ Deze bepaling is immers strenger dan punt 2.1, inleidende zin, van bijlage VII bij de verordening, aangezien daarin wordt verwezen naar punt 1, a), tweede streepje, waarin enkel de nakomelingen worden geïdentificeerd die zijn geboren in de laatste twee jaar voordat of in de periode nadat de eerste klinische verschijnselen van de ziekte zich hebben voorgedaan.

⁽³⁾ Artikel 2, § 2, is volgens de gemachtigde een uitbreiding tot dieren die behoren tot deze omschreven in punt 1, a), derde streepje, van bijlage VII bij de verordening, waarvoor punt 2.1 het doden en vernietigen niet verplicht stelt.

⁽⁴⁾ Met uitzondering evenwel van § 3, 3/ en 4/, die de toepassing vormen van de keuzemogelijkheid bedoeld in punt 3.3, b), tweede streepje, en d), van bijlage VII bij de verordening.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
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 44.633/3
DU 17 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 29 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant certaines mesures d'éradication des encéphalopathies spongiformes transmissibles", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 10, 3/, de l'arrêté royal du 17 mars 1997 organisant la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les ruminants dispose que lorsque l'existence d'encéphalopathies spongiformes transmissibles (ci-après: EST) est confirmée chez un ruminant, les mesures visées au point 2 de l'annexe VII du règlement (CE) n/ 999/2001 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles sont applicables et que le ministre ayant la santé publique dans ses attributions peut, en outre, fixer des mesures additionnelles.

3. En fixant des mesures additionnelles en vue d'éradiquer les EST, le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend donner exécution à l'article 10, 3/, précité de l'arrêté royal du 17 mars 1997. Le régime en projet se substitue à celui de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2004 fixant certaines mesures d'éradication des encéphalopathies spongiformes transmissibles, qui est abrogé (article 7 du projet).

4. Le projet trouve un fondement juridique à l'article 10, 3/, précité, de l'arrêté royal du 17 mars 1997, qui trouve à son tour un fondement juridique aux articles 8, alinéa 1^{er}, 1/ et 3/, et 9, 1/, 2/ et 3/, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, ainsi que, en ce qui concerne la participation de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA), aux articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, 13/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

.../...

FORMALITÉS

5 L'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

En l'occurrence, le présent projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole le 21 juin 2007 et, selon le rapport de ce groupe de travail, a ensuite fait l'objet d'une simple procédure écrite entre les ministres concernés, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés, ainsi qu'il ressort des courriers du Ministre fédéral de l'Agriculture du 29 août 2007 qui figurent dans le dossier communiqué au Conseil d'État.

On notera toutefois que 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 une telle procédure. Elle est en revanche prévue par les règlements d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole et du groupe de travail permanent de celle-ci. Seule une intervention du législateur spécial peut dissiper l'incertitude juridique qui règne actuellement sur le déroulement des différentes procédures de coopération.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de l'observation faite ci-dessus concernant le fondement juridique du projet, il convient de préciser encore ce fondement dans le premier alinéa du préambule, à la suite duquel on insérera un nouvel alinéa faisant référence aux dispositions précitées de la loi du 4 février 2000. Le premier alinéa du préambule et le deuxième alinéa nouveau à y insérer seront alors rédigés comme suit:

"Vu la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, les articles 8, alinéa 1^{er}, 1/et 3/, et 9, 2/ et 3/;

.../...

Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, les articles 4, §§ 1^{er} à 3, modifié par la loi du 22 décembre 2003, et 5, 13/, remplacé par la loi du 22 décembre 2003;".

7. Le quatrième alinéa du préambule (qui devient le cinquième alinéa) doit, en ce qui concerne l'annexe VII du règlement (CE) n/ 999/2001, également faire mention du règlement modificatif (CE) n/ 1428/2007 de la Commission du 4 décembre 2007.

Dispositif

Observation générale

8.1. Comme l'a confirmé le délégué, le projet vise, d'une part, à compléter le règlement (CE) n/ 999/2001 lorsqu'il laisse aux États membres le choix des mesures à prendre et, d'autre part, à fixer des mesures additionnelles aux mesures "minimales" que le règlement définit.

En outre, le projet reproduit également certaines dispositions du règlement (CE) n/ 99/2001 qui sont déjà directement applicables, mais il ne les reproduit pas toutes, de sorte qu'on peut avoir le sentiment que seules les dispositions reproduites s'appliquent à l'égard du régime en projet.

8.2. Conformément à l'article 249, paragraphe 2, du Traité CE, un règlement CE est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf dans les cas où le règlement laisse une certaine marge d'appréciation pour son exécution, cette applicabilité directe a pour effet de rendre superflue une intervention des États membres pour en intégrer les dispositions dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature juridique de la prescription intégrée dans les règles de droit interne et notamment en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice des CE à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement.

La reproduction de dispositions d'un règlement CE dans un texte de droit interne ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne le requière. Dans un tel cas de figure, il est judicieux de prévoir une référence à la disposition concernée du règlement, afin que la nature de cette disposition demeure identifiable.

8.3.1. Lorsque le projet fait usage de la faculté de choix offerte par le règlement, mieux vaut faire référence à la disposition du règlement concernée, de sorte qu'il apparaisse clairement comment l'arrêté en projet doit être lu en combinaison avec le règlement. On pourra par exemple écrire à l'article 2, § 4, du projet "Conformément à la faculté prévue au point 2.1, deuxième tiret, de l'annexe VII du règlement (CE) n/ 999/2001 ..." ou "En exécution du point 2.1, deuxième tiret, de l'annexe VII du règlement (CE) n/ 999/2001 ..." ⁽¹⁾.

8.3.2. Mieux vaudrait également faire référence au règlement lorsque, faisant usage de la faculté offerte par celui-ci, le projet impose des mesures plus sévères ou complémentaires. On peut ainsi par exemple écrire chaque fois à l'article 2, §§ 1^{er}, 1/ ⁽²⁾, et 2, ⁽³⁾ du projet "Complémentaire au point 2.1 de l'annexe VII du règlement (CE) n/ 999/2001 ...".

8.3.3. Les dispositions du projet qui sont une simple répétition des dispositions directement applicables du règlement, comme le sont par exemple les articles 3 et 5 ⁽⁴⁾ du projet, doivent être omises.

Article 6

9. L'auditeur-rapporteur ayant déjà attiré son attention sur le fait que le

⁽¹⁾ On peut à cet égard recommander de faire figurer une définition du "règlement" dans le projet.

⁽²⁾ Cette disposition est en effet plus sévère que le point 2.1, phrase liminaire, de l'annexe VII du règlement, dès lors qu'il y est fait référence au point 1, a), deuxième tiret, qui ne vise que les descendants nés après l'apparition clinique de la maladie ou au cours des deux années la précédant.

⁽³⁾ Selon le délégué, l'article 2, § 2, est une extension aux animaux visés au point 1, a), troisième tiret, de l'annexe VII du règlement, pour lesquels le point 2.1 n'impose pas la mise à mort et la destruction.

⁽⁴⁾ À l'exception cependant du § 3, 3/ et 4/, qui concrétise la faculté offerte par le point 3.3, b), deuxième tiret, et d), de l'annexe VII du règlement.

pouvoir réglementaire que l'article 6 confère à l'AFSCA peut poser problème au regard du principe de l'unité du pouvoir réglementaire, le délégué a proposé de rédiger cet article ainsi qu'il suit:

"Les génotypes visés dans le présent arrêté sont identifiés dans les laboratoires agréés par l'AFSCA".

On peut se rallier à cette proposition.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseurs de la
	J. VELAERS,	section de législation,
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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS