KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.538/3
VAN 15 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 3 december 2009 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 december 1978 betreffende de bestrijding van runderbrucellose en van het koninklijk besluit van 16 december 1991 betreffende de bestrijding van runderleucose", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.538/3
DU 15 DÉCEMBRE 2009

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 3 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à la lutte contre la brucellose bovine et l'arrêté royal du 16 décembre 1991 relatif à la lutte contre la leucose bovine", a donné l'avis suivant:

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. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 december 1978 betreffende de bestrijding van de runderbrucellose en van het koninklijk besluit van 16 december 1991 betreffende de bestrijding van de runderleucose, in de zin dat de controlemaatregelen en het bewakingsprogramma in verband met die ziekten versoepeld worden indien het gehele grondgebied vrij is van runderbrucellose, respectievelijk enzoötische runderleucose. Tevens strekt het ontworpen besluit tot opheffing van het ministerieel besluit van 16 februari 1989 houdende maatregelen met het oog op de opsporing van runderleucose.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in de eerste plaats rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 1/, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Naar luid van deze 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. De andere onderdelen van artikel 8 van die wet en artikel 9 ervan bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3.2. Voor het belasten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) met de in het ontwerp bedoelde opdrachten [1] wordt de rechtsgrond geboden door artikel 108 van de Grondwet, op grond waarvan de Koning over een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de wetten beschikt, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 13/, van de wet van

---

(1) Het gaat zowel om opdrachten die verband houden met de veiligheid van de voedselketen als om andere (bijzondere) opdrachten.

4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

VORMVEREISTEN

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

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

Het voorliggende ontwerp is op 4 september 2009 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid. Luidens het verslag werden er geen bemerkingen ten gronde geformuleerd. Het betrokken punt heeft daarop het voorwerp uitgemaakt van de zogenaamde "snelle goedkeuringsprocedure", die inhoudt dat het betrokken uittreksel van het verslag is toegezonden aan de deelnemers van de vergadering en dat het, bij gebreke van opmerkingen binnen een bepaalde termijn, als goedgekeurd zou worden beschouwd. Met brieven van 22 september 2009 aan zijn collega's heeft de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, in dit geval de Vlaamse minister van Landbouw, meegedeeld dat hij geen opmerkingen heeft ontvangen en dat het betrokken uittreksel van het verslag derhalve op 18 september 2009 als goedgekeurd moet worden beschouwd.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in een schriftelijke 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 een schriftelijke procedure is wel voorzien bij artikel 11, §§ 3 en 4, van het huishoudelijk reglement van de Interministeriële Conferentie voor het

Landbouwbeleid. Volgens artikel 11, § 3, eerste lid, van dat reglement moeten de verslagen van de permanente werkgroep voor definitieve goedkeuring worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie. Artikel 11, § 3, tweede lid en derde lid, bepaalt echter dat, wanneer de Conferentie zich in de onmogelijkheid bevindt om binnen de erin bepaalde periode van twee maanden te vergaderen, de Voorzitter van de Conferentie de door de permanente werkgroep goedgekeurde verslagen binnen tien werkdagen aan de leden van de Conferentie zendt. De goedkeuring gebeurt dan via een schriftelijke procedure, waarbij de leden van de Conferentie binnen tien werkdagen nadat de door de permanente werkgroep goedgekeurde verslagen zijn bezorgd, schriftelijk verklaren dat zij hiervan kennis hebben genomen en dat de procedure van betrokkenheid en van overleg, voorgeschreven door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, werd nageleefd. De verslagen worden dan definitief goedgekeurd op basis van de verklaringen die door de leden worden bezorgd binnen deze termijn van tien werkdagen. Artikel 11, § 4, van het genoemde huishoudelijk reglement voorziet in een versnelde procedure in geval van gemotiveerde hoogdringendheid. In dat geval kunnen bepaalde uittreksels van verslagen worden onderworpen aan de schriftelijke procedure en wordt de termijn van tien werkdagen verkort tot vijf werkdagen.

Daargelaten de vraag in hoeverre het huishoudelijk reglement kan afwijken van het protocol, dient de Raad van State in elk geval vast te stellen dat uit de brieven die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, geenszins blijkt dat de leden van de Conferentie binnen vijf werkdagen na de toezending van het door de permanente werkgroep goedgekeurde uittreksel, en evenmin later, schriftelijk hebben verklaard dat zij kennis hebben genomen van dat uittreksel en dat de procedure van betrokkenheid en van overleg, voorgeschreven door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, werd nageleefd. In de brieven die de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie op 22 september 2009 aan de andere leden van de Conferentie heeft gestuurd, wordt telkens enkel vermeld dat hij binnen de termijn geen opmerkingen heeft ontvangen en dat het betrokken uittreksel geacht wordt te zijn goedgekeurd bij het verstrijken van de termijn.

De Raad van State kan niet anders dan op te merken dat de in artikel 11, §§ 3 en 4, van het huishoudelijk reglement van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid voorgeschreven procedure niet correct is nageleefd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet;

- verwijze men in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) naar artikel 8, eerste lid, 1/, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987;

- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het derde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 4, §§ 1 tot 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 13/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, evenals een lid (dat het vierde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 2, d) van het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

---

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à la lutte contre la brucellose bovine et l'arrêté royal du 16 décembre 1991 relatif à la lutte contre la leucose bovine dans le sens d'un assouplissement des mesures de contrôle et du programme de surveillance concernant ces maladies si la totalité du territoire est indemne de brucellose bovine, respectivement de leucose bovine enzootique. Il prévoit en outre l'abrogation de l'arrêté ministériel du 16 février 1989 portant des mesures en vue du dépistage de la leucose bovine.

3.1. L'arrêté en projet trouve tout d'abord son fondement juridique dans l'article 8, alinéa 1er, 1/, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. 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. Les autres subdivisions de l'article 8 de cette loi et son article 9 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

3.2. L'attribution des missions visées dans le projet [1] à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA) trouve son fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution des

---

(1) Il s'agit tant de missions concernant la sécurité de la chaîne alimentaire que d'autres missions (particulières).

lois, combiné avec l'article 4, §§ 1er à 3 et 6, et l'article 5, alinéa 2, 13/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires.

FORMALITÉS

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

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

Le projet soumis pour avis a été examiné le 4 septembre 2009 au sein du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole. Il ressort du rapport qu'aucune observation n'a été formulée quant au fond. Le point concerné a ensuite fait l'objet de ce qu'on appelle la "procédure d'approbation rapide", qui implique que l'extrait en question du rapport a été envoyé aux participants à la réunion et qu'en l'absence d'observation dans un délai déterminé, il serait considéré comme approuvé. Dans des lettres datées du 22 septembre 2009, le président de la Conférence interministérielle de la politique agricole, en l'occurrence le Ministre flamand de l'Agriculture, a informé ses collègues qu'il n'avait reçu aucune observation et que l'extrait du rapport concerné devait dès lors être réputé approuvé à la date du 18 septembre 2009.

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 de procédure écrite.

Par contre, une procédure écrite a été prévue à l'article 11, §§ 3 et 4, du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole. Selon l'article 11, § 3, alinéa 1er, de ce règlement, les rapports du groupe de travail permanent sont soumis pour approbation définitive à la Conférence interministérielle.

L'article 11, § 3, alinéas 2 et 3, dispose cependant qu'au cas où la Conférence se trouve dans l'impossibilité de se réunir dans le délai de deux mois prévu par le règlement d'ordre intérieur, le président de la Conférence envoie les rapports approuvés par le groupe de travail permanent aux membres de la Conférence dans les dix jours ouvrables. L'approbation s'effectue ensuite par la voie d'une procédure écrite selon laquelle, dans les dix jours ouvrables après l'envoi des rapports approuvés par le groupe de travail permanent, les membres de la Conférence déclarent par écrit qu'ils en ont pris connaissance et que la procédure d'association et de concertation, prescrite par la loi spéciale de réformes institutionnelles, a été respectée. Les rapports sont alors approuvés définitivement sur la base des déclarations transmises par les membres dans ce délai de dix jours ouvrables. L'article 11, § 4, du règlement d'ordre intérieur précité prévoit une procédure accélérée en cas d'urgence motivée. Dans pareille situation, certains extraits de rapports peuvent être soumis à la procédure écrite, et le délai est ramené de dix à cinq jours ouvrables.

Abstraction faite de la question de savoir dans quelle mesure le règlement d'ordre intérieur peut déroger au protocole, le Conseil d'État se doit en tout état de cause de constater qu'il ne ressort aucunement des lettres qui lui ont été transmises que dans les cinq jours ouvrables après l'envoi de l'extrait approuvé du rapport par le groupe de travail permanent, ni ultérieurement, les membres de la Conférence ont déclaré par écrit qu'ils en ont pris connaissance, et que la procédure d'association et de concertation, prescrite par la loi spéciale de réformes institutionnelles, a été respectée. Dans chacun des courriers qu'il adresse aux autres membres le 22 septembre 2009, le président de la Conférence interministérielle signale uniquement qu'il n'a pas reçu d'observation dans le délai prévu et que l'extrait concerné est réputé approuvé à l'expiration de ce délai.

Le Conseil d'État ne peut s'abstenir d'observer que la procédure prescrite à l'article 11, §§ 3 et 4, du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole n'a pas été respectée correctement.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet:

- on ajoutera au préambule un alinéa (qui deviendra le premier alinéa) faisant référence à l'article 108 de la Constitution;

- dans l'actuel premier alinéa du préambule (qui deviendra le deuxième alinéa), on visera l'article 8, alinéa 1er, 1/, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux du 24 mars 1987;

- on ajoutera au préambule un alinéa (qui deviendra le troisième alinéa) faisant référence à l'article 4, §§ 1er à 3 et 6, et à l'article 5, alinéa 2, 13/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, ainsi qu'un alinéa (qui deviendra le quatrième alinéa) faisant référence à l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	P. LEMMENS,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden, conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	griffier, greffier.

La chambre était composée de

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

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. J. SMETS

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS