

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.454/3
VAN 19 APRIL 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 28 maart 2011 door de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “betreffende het toekennen van een vergoeding aan de producent voor zuivelproducten waarop een verbod rust op het in de handel brengen in geval van een botulisme risico”, 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.

*

* *

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 deze laatste 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 regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een verbod in te stellen om melk en producten op basis van melk te verkopen, te leveren of in de handel te brengen indien de melk afkomstig is van een melkproductie-eenheid verdacht van botulisme of waar botulisme werd bevestigd (artikel 2). De melk en de melkproducten worden afgevoerd en dienen onder toezicht van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) bestemd te worden voor vernietiging (artikel 3). Melk en melkproducten van een melkproductie-eenheid die op epidemiologische basis banden onderhoudt met de verdachte of besmette melkproductie-eenheid wordt ambtshalve als verdacht beschouwd (artikel 4).

Voorts regelt het ontwerp de toekenning door het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het Fonds) van een vergoeding voor de waarde van de vernietigde zuivelproducten en de kosten voor het vervoer en de vernietiging (artikel 5).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2009 (artikel 7).

RECHTSGROND

4.1. De artikelen 2 en 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Bij deze bepaling wordt de Koning onder meer gemachtigd om de voorwaarden inzake productie en samenstelling te bepalen waaraan producten, bedoeld in deze wet, moeten voldoen om in de handel te kunnen worden gebracht, verkocht of geleverd. Die voorwaarden kunnen ertoe strekken een op bepaalde karakteristieken gebaseerd onderscheid te maken tussen de in de handel gebrachte producten, *in casu* naargelang de melk en producten op basis van melk afkomstig zijn van een melkproductie-eenheid verdacht van botulisme of waar botulisme werd bevestigd.

4.2. Artikel 3 van het ontworpen besluit heeft betrekking op het afvoeren en het bestemmen voor vernietiging, onder toezicht van het FAVV, van melk en producten op basis van melk die onder het verbod bedoeld in artikel 2 vallen. Artikel 5 van het ontworpen besluit voorziet in een vergoeding voor de waarde van de vernietigde zuivelproducten en van de kosten voor het vervoer en de vernietiging.

4.2.1. In de mate dat de eerstgenoemde maatregel neerkomt op een dwingende, door de overheid opgelegde afvoer en vernietiging van melk en producten op basis van melk, kan ervoor geen rechtsgrond worden gevonden in de wet van 28 maart 1975 en evenmin in de andere in de aanhef vermelde bepalingen.

4.2.2. Op grond van artikel 8, eerste lid, 1° en 4°, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 zou de Koning weliswaar regels kunnen vaststellen met betrekking tot de vernietiging van dierlijke producten die besmet zijn of van besmetting verdacht zijn en, meer algemeen, alle maatregelen kunnen 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 bepalingen van de dierengezondheidswet beogen evenwel de bestrijding van de dierenziekten als dusdanig. Ter uitvoering van deze wet is onder meer het koninklijk besluit van 22 mei 2005 houdende maatregelen voor de bewaking van en de bescherming tegen bepaalde zoönoses en zoönoseverwekkers genomen. Dit besluit voorziet in verscheidene maatregelen voor de opsporing en bestrijding van botulisme. Overeenkomstig artikel 12 van het besluit kan de minister bevoegd voor de volksgezondheid alle dieren of een deel van de dieren van besmette bedrijven op bevel doen slachten of afmaken, en de producten die een risico vormen doen vernietigen, hetzij ze doen kanaliseren, het gebruik ervan beperken of ze op een zodanige manier doen behandelen dat zij geen gevaar vormen voor overdracht van de zoönoseverwekker naar mens of dier. Artikel 9bis van de dierengezondheidswet verschaft dezelfde minister een gelijkaardige bevoegdheid, onder

meer ten aanzien van dierlijke producten, sinds de vervanging ervan bij de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen. Bij artikel 8, tweede lid, van de dierengezondheidswet wordt de Koning ten slotte gemachtigd om te bepalen in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend, onder meer bij toepassing van de maatregelen bedoeld in artikel 8, eerste lid, 4°.

De ontworpen regeling is evenwel niet zozeer gericht op het bestrijden van dierenziekten, maar wel op het voorkomen van risico's die samenhangen met het in de handel brengen, verkopen en leveren van melk en van producten op basis van melk waarvan mag worden aangenomen dat ze met botulisme besmet zijn. De Raad van State meent dan ook te moeten betwijfelen of artikel 8, eerste lid, 1° en 4°, van de dierengezondheidswet in de gegeven omstandigheden rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling, nu de stellers van het ontwerp een regeling beogen die met betrekking tot botulisme verder gaat dan hetgeen reeds is geregeld in het koninklijk besluit van 22 mei 2005 en die veeleer betrekking heeft op de bescherming van de volksgezondheid en de voedselveiligheid dan op de bestrijding van dierenziekten. Het gegeven dat botulisme als dierenziekte ook gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid en dat het onderscheid tussen voedselveiligheid en dierengezondheid niet scherp kan worden getrokken, zoals de gemachtigde betoogt, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het ontworpen besluit bij uitstek de voedselveiligheid wil vrijwaren, veeleer dan de dierengezondheid.

4.2.3. Bij artikel 3, § 1, 7°, van de wet van 28 maart 1975, dat in de aanhef van het ontworpen besluit wordt vermeld, wordt de Koning gemachtigd om te bepalen in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding of een voorschot kan worden verleend bij een verbod tot het in de handel brengen om redenen van volksgezondheid of dierengezondheid.

Indien de artikelen 3 en 5 van het ontworpen besluit zo worden omgewerkt dat de vergoeding bedoeld in artikel 5 zou worden toegekend aan producenten die op vrijwillige basis de melk of de producten op basis van melk, waarvoor overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp een verbod geldt voor het in de handel brengen, het verkopen en het leveren, laten afvoeren en vernietigen, kunnen de artikelen 3 en 5 rechtsgrond vinden in de aangehaalde wetsbepaling. Deze bepaling biedt evenwel geen rechtsgrond voor het toekennen van een vergoeding van de kosten voor het vervoer en de vernietiging. Dat laatste aspect moet bijgevolg ook bij een omwerking van artikel 5 worden weggelaten.

Indien dit niet beantwoordt aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp en zij toch een onvoorwaardelijke en door de overheid opgelegde afvoer en vernietiging van melk en

producten op basis van melk beogen, dient eerst een bepaling te worden opgenomen in de wet van 28 maart 1975 die de Koning machtigt om een dergelijke maatregel vast te stellen.

4.2.4. In de mate dat artikel 5 van het ontworpen besluit de vergoedingen ten laste legt van het Fonds, vindt het daarenboven rechtsgrond in artikel 4, 3°, van 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. Overeenkomstig deze bepaling kan de prefinanciering of de financiering van uitgaven van de overheid, gedaan in het kader van de wet van 28 maart 1975, ten laste van het Fonds aangerekend worden, voor zover deze acties behoren tot het bevoegdheidsdomein van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD Volksgezondheid).

Uit artikel 3 van het ontworpen besluit kan evenwel worden opgemaakt dat het FAVV toeziet op de vernietiging van de melk en van de producten op basis van melk, hetgeen lijkt te sporen met de doelstelling van het ontworpen besluit om de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel te waarborgen met het oog op de bescherming van de gezondheid van de consumenten¹. Indien de ontworpen regeling aldus betrekking heeft op acties die tot het bevoegdheidsdomein van het FAVV behoren en niet tot het bevoegdheidsdomein van de FOD Volksgezondheid, kan artikel 5 geen doorgang vinden. De afdeling Wetgeving beschikt evenwel niet over voldoende inzicht in de verdeling van de bevoegdheden tussen de FOD Volksgezondheid en het FAVV om hierover op sluitende wijze uitspraak te kunnen doen. Het is aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of voldaan is aan de voorwaarde bedoeld in artikel 4, 3°, van de wet van 23 maart 1998, dat het te dezen gaat om acties die behoren tot het bevoegdheidsdomein van de FOD Volksgezondheid².

4.2.5. In de mate dat het ontworpen besluit taken oplegt aan het FAVV, kan hiervoor rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 8°, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, die worden uitgevoerd op grond van artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning)³.

¹ Zie artikel 4, § 1, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

² In de mate dat artikel 4, 1°, van de wet van 23 maart 1998 rechtsgrond zou kunnen bieden voor uitgaven van de overheid, gedaan in het kader van de diergezondheidswet, dient te worden verwezen naar opmerking 4.2.2.

³ Indien evenwel, mede gelet op opmerking 4.2.4, het FAVV in een omgewerkte versie van de ontworpen regeling geen rol meer zou spelen, moet vanzelfsprekend geen beroep meer worden gedaan op de aangehaalde bepalingen.

4.3. De conclusie is dat het ontworpen besluit op zijn minst grondig moet worden herzien vooraleer het rechtsgrond kan vinden in de zo-even aangehaalde wetsbepalingen. Het is dan ook onder dat voorbehoud dat het ontwerp verder wordt onderzocht. Indien deze herziening tot gevolg heeft dat het ontwerp inhoudelijke wijzigingen ondergaat die verder gaan dan het tegemoet komen aan de in dit advies gemaakte opmerkingen, dient het opnieuw voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

Vanzelfsprekend kunnen de stellers van het ontwerp ook van oordeel zijn dat, gelet op hetgeen reeds met betrekking tot botulisme bepaald wordt in het koninklijk besluit van 22 mei 2005, zij beter van de ontworpen regeling afzien. Zij kunnen eveneens, gelet op de zo-even uiteengezette problemen met betrekking tot de rechtsgrond, de voorkeur geven aan een wijziging van de wet van 28 maart 1975, teneinde de Koning uitdrukkelijk te machtigen om de beoogde regeling vast te stellen.

VORMVEREISTEN

5. In de mate dat de ontworpen regeling betrekking heeft op het bevoegdheidsdomein van het FAVV⁴, dient overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de wet van 4 februari 2000 het advies te worden ingewonnen van het Wetenschappelijk Comité van het FAVV.

In de aanhef van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een advies van het Wetenschappelijk Comité van 29 januari 2007. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“In het verleden werden we af en toe met een sporadisch geval van botulisme geconfronteerd. Teneinde de juiste voorzorgsmaatregelen te nemen werd advies gevraagd aan het SCI COM van het FAVV. Het advies is zeer accuraat en blijft actueel. Het advies geeft, in het belang van de volksgezondheid, concrete richtlijnen over wat er met de melk afkomstig van een bedrijf verdacht van botulisme moet gebeuren.”

Uit de toelichting van de gemachtigde met betrekking tot artikel 7 van het ontwerp kan evenwel worden opgemaakt dat de ontworpen regeling zou zijn uitgewerkt naar aanleiding van een aantal gevallen van botulisme die zich hebben voorgedaan in juni 2009, met andere woorden nadat het advies van het Wetenschappelijk Comité werd gegeven.

⁴ Zie daarover evenwel opmerking 4.2.4.

Het doel en het nut van een wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen, bestaat er in essentie in die overheid te informeren over de feitelijke en de juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen het geven van een advies, enerzijds, en de beslissing, anderzijds, moet in principe dan ook kort zijn. Een advies kan alleen in aanmerking genomen worden als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als is aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan is uitgegaan door het adviesorgaan, niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer ter zake dienend moet worden aangemerkt.

De Raad van State, die geen inzicht heeft in alle relevante gegevens, kan zich niet uitspreken over de vraag of aan die laatste voorwaarde is voldaan. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het advies wat betreft de feiten waar het zich op baseert inderdaad nog actueel is. Indien dat niet het geval is, dient een aanvullend advies te worden gevraagd aan het Wetenschappelijk Comité en dienen beide adviezen in de aanhef van het ontworpen besluit te worden vermeld.

6. Aangezien het ontworpen besluit een weerslag heeft op het gewestelijk landbouwbeleid, dient er overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid overleg over te worden gepleegd.

Te dezen blijkt uit het verslag van de vergadering van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van 15 juli 2010 dat de bespreking van het ontwerp werd aangevat, maar dat een bepaald knelpunt verder moest worden uitgewerkt en dat de bespreking op een volgende vergadering zou worden hervat, hetgeen evenwel niet blijkt te zijn gebeurd. Er moet dan ook in de Permanente Werkgroep nog een eindbespreking worden gewijd aan het ontwerp. Eerst wanneer de betrokken ministers kennis hebben kunnen nemen van de conclusies van de afgeronde beraadslaging binnen de Permanente Werkgroep en hebben kunnen beoordelen of zij zich daarbij kunnen aansluiten (eventueel doordat zij binnen een bepaalde termijn geen opmerkingen bezorgen), dan wel of het nodig is het betrokken ontwerp binnen de interministeriële conferentie zelf te bespreken, kan worden aangenomen dat het vereiste overleg heeft plaatsgevonden.

7. Mocht het aanvullend advies bedoeld in opmerking 5 of het overleg bedoeld in opmerking 6 nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen alsnog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

8. De gemachtigde verklaarde dat het ontworpen besluit geconcipieerd is als een uitvoering van de artikelen 7 en 14 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.

8.1. Artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 178/2002 schrijft voor dat maatregelen die de lidstaten nemen op grond van het in lid 1 van dit artikel omschreven voorzorgsbeginsel evenredig moeten zijn en de handel in de Europese Unie niet meer mogen beperken dan nodig is om het in de Europese Unie gekozen niveau van gezondheidsbescherming te verwezenlijken, rekening houdend met de technische en economische haalbaarheid en andere ter zake dienende factoren. De maatregelen dienen bovendien binnen een redelijke termijn opnieuw te worden bezien, afhankelijk van de aard van het geconstateerde risico voor het leven of de gezondheid en het soort wetenschappelijke informatie dat nodig is om de wetenschappelijke onzekerheid weg te nemen en een vollediger risicobeoordeling uit te voeren.

8.2. Artikel 14, lid 9, van dezelfde verordening bepaalt dat wanneer specifieke communautaire bepalingen ontbreken, levensmiddelen veilig worden geacht wanneer zij voldoen aan de specifieke bepalingen van de nationale levensmiddelenwetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan de levensmiddelen in de handel zijn gebracht, voor zover die bepalingen worden vastgesteld en toegepast onverminderd het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, in het bijzonder de artikelen 28 en 30 ervan (thans de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna: VWEU). Er komen weliswaar maatregelen met betrekking tot botulisme voor in richtlijn 2003/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake de bewaking van zoönoses en zoönoseverwekkers en houdende wijziging van beschikking 90/424/EEG van de Raad en intrekking van richtlijn 92/117/EEG van de Raad⁵, maar deze richtlijn bevat geen regeling met

⁵ Deze richtlijn werd omgezet bij het reeds aangehaalde koninklijk besluit van 22 mei 2005.

betrekking tot de gevolgen voor de voedselveiligheid van botulisme, zodat de ontworpen regeling wel degelijk kan worden uitgevaardigd, mits ze niet indruist tegen de aangehaalde verdragsbepalingen.

De ontworpen regeling houdt in wezen beperkingen in op het in de handel brengen van melk en producten op basis van melk die afkomstig zijn van in België gevestigde melkproductie-eenheden. De te dezen toepasselijke verdragsbepalingen zijn dan ook de artikelen 35 en 36 VWEU, die bepalen dat kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn, maar dat verboden of beperkingen van onder meer uitvoer, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van onder meer de openbare veiligheid en de gezondheid en het leven van personen of dieren, wel mogelijk zijn mits ze geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

8.3. De stellers van het ontwerp dienen zich er van te vergewissen dat de door hen beoogde regeling aan de zo-even vermelde vereisten voldoet.

Aanhef

9. Gelet op opmerking 8, dient vóór het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw lid te worden opgenomen dat verwijst naar de artikelen 7 en 14 van verordening (EG) nr. 178/2002.

10. Het huidige eerste tot het huidige derde lid van de aanhef moeten worden aangepast, gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

11. Over het ontwerp werd overlegd in de Ministerraad, ook al schrijft geen van de *sub* 4 aangehaalde rechtsgrond biedende bepalingen dit overleg voor. Het is dan ook raadzaam er geen melding van te maken in de aanhef, om de indruk te vermijden, bijvoorbeeld bij een latere wijziging van het ontworpen besluit, dat dit overleg verplicht zou zijn. Desgevallend kan het overleg uitdrukkelijk worden vermeld als een facultatief vormvereiste ⁶.

⁶ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 35, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

12. In artikel 2 schrijve men “in de handel te brengen” in plaats van “te verkopen, te leveren of in de handel te brengen”.

Artikel 4

13. In de Franse tekst schrijve men « sont considérés d’office comme ... » in plaats van « sont considérés officiellement comme ... ».

Artikel 5

14. Naar luid van artikel 5, § 1, dienen de “richtlijnen voor goede landbouwpraktijken” te zijn nageleefd, opdat de producent recht zou hebben op een vergoeding. Volgens de verklaringen van de gemachtigde betreft het een gids die werd uitgewerkt door de sector, die de goedkeuring kreeg van het FAVV en die op de website van het FAVV kan worden geraadpleegd.

Het verbinden van een rechtsgevolg (*in casu* het al dan niet in aanmerking komen voor een vergoeding) aan het naleven van de betrokken richtlijnen kan alleen in zoverre de richtlijnen geformuleerd zijn als duidelijke regels, indien er geen twijfel bestaat over de wijze waarop ze moeten worden uitgevoerd en indien uit de ontworpen bepaling kan worden afgeleid wat de vindplaats is van de actuele versie van deze richtlijnen. Het verwijzen naar een website kan daarbij problemen geven indien geen zekerheid zou bestaan over de versie die op een bepaald moment van toepassing was. De stellers van het ontwerp moeten dan ook voorzien in een wijze van bekendmaking die geen twijfel laat ontstaan over de op een bepaald moment na te leven regels.

15. Artikel 5, § 4, bepaalt dat de vergoeding (niet: de tussenkomst) enkel betrekking heeft op rauwe melk van koeien en de ervan afgeleide zuivelproducten. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Het Fonds zuivel is een sectorfonds (melk geproduceerd door runderen) en wordt gefinancierd door de melkveesector.

Bij een gelijkaardig risico met melk van een andere soort zal het FAVV op grond van het gelijkheidsbeginsel, analoge maatregelen op maat van de diersoort na specifiek advies van het SCI COM, nemen.

Er bestaat ook een Fonds kleine herkauwers maar geen zuivelfonds voor schapen/geiten. Tot vandaag hebben zich geen gevallen met melk van andere diersoorten voorgedaan.”

Deze verantwoording voor de verschillende behandeling van melk en melkproducten afkomstig van runderen enerzijds en van andere diersoorten anderzijds, kan worden aanvaard, op voorwaarde dat de betrokken bepaling zou worden herzien van zodra zich gevallen van botulisme voordoen bij andere diersoorten. Desnoods zal moeten worden voorzien in een geëigend begrotingsfonds voor deze andere diersoorten.

16. De paragrafen 3 en 4 kunnen beter als volgt beginnen: “Deze vergoeding van het Fonds ...”.

Artikel 7

17. Naar luid van artikel 7 wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2009. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“De maatregel werd genomen op vraag van de landbouwsector die vertegenwoordigd is in de Raad van het Fonds, naar aanleiding van een cluster van botulisme gevallen in de loop van juni 2009. Om een algemene lijn te trekken werd gesteld dat alle gevallen die vanaf 1 januari 2009 op een correcte manier door de melkveehouder werden aangemeld, in aanmerking komen voor de maatregel.”

Er dient aan te worden herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Aangezien artikel 2 van het ontwerp een verbodsmaatregel inhoudt, die nieuw is en die afbreuk kan doen aan bestaande rechten of verwachtingen van producenten, dient van de terugwerkende kracht te worden afgezien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	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

J. BAERT

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.454/3
DU 19 AVRIL 2011

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 et la Ministre de la Santé publique, le 28 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif à l'octroi d'une indemnisation au producteur en cas d'interdiction de mise dans le commerce de produits laitiers, en cas de risque de botulisme », a donné l'avis suivant :

1. 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.

*
* *

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 de celui-ci 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 gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet d'interdire la vente, la livraison ou la mise dans le commerce du lait et des produits laitiers si le lait est originaire d'une unité de production laitière suspectée de botulisme ou dans laquelle le botulisme est confirmé (article 2). Le lait et les produits laitiers sont soustraits et sont destinés à la destruction sous la surveillance de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) (article 3). Le lait et les produits laitiers d'une unité de production laitière qui sur la base des liens épidémiologiques entretient des contacts avec l'unité de production laitière suspecte ou contaminée sont considérés d'office (et non : officiellement) comme suspects (article 4).

En outre, le projet règle l'octroi par le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après : le Fonds) d'une indemnisation pour la valeur des produits laitiers détruits et les frais du transport et de la destruction (article 5).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2009 (article 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Les articles 2 et 4 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique à l'article 3, § 1^{er}, 2°, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime. Cette disposition habilite le Roi, notamment, à déterminer les conditions de production et de composition auxquelles les produits visés dans cette loi doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, vendus ou livrés. Ces conditions peuvent viser à établir une distinction sur la base de certaines caractéristiques entre les produits mis dans le commerce, en l'espèce selon que le lait et les produits laitiers sont originaires d'une unité de production de lait suspectée de botulisme ou dans laquelle le botulisme est confirmé.

4.2. Selon l'article 3 de l'arrêté en projet, le lait et les produits laitiers frappés par l'interdiction visée à l'article 2 sont soustraits et destinés à la destruction sous la surveillance de l'AFSCA. L'article 5 de l'arrêté en projet prévoit une indemnisation pour la valeur des produits laitiers détruits et pour les frais du transport et de la destruction.

4.2.1. Dans la mesure où la première disposition s'analyse comme une soustraction et une destruction obligatoires de lait et de produits laitiers, imposées par l'autorité, elle ne peut trouver de fondement juridique dans la loi du 28 mars 1975 ni dans les autres dispositions mentionnées dans le préambule.

4.2.2. Certes, en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, 1° et 4°, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, le Roi pourrait régler la destruction de produits animaux contaminés ou suspectés d'être contaminés et, d'une manière plus générale, 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 dispositions de la loi santé des animaux visent toutefois à lutter contre les maladies des animaux proprement dites. L'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques a notamment été pris en exécution de cette loi. Cet arrêté prévoit différentes mesures de dépistage du botulisme et de lutte contre celui-ci. Conformément à l'article 12 de l'arrêté, le ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut faire abattre ou mettre à mort par ordre tous les animaux d'exploitations contaminées ou une partie de ceux-ci, et faire détruire les produits à risque ou les faire canaliser, en restreindre l'utilisation ou les traiter de telle façon qu'ils ne représentent plus aucun danger pour la transmission de l'agent zoonotique à l'homme ou à l'animal. L'article 9bis de la loi santé des animaux confère au même ministre une compétence analogue, notamment à l'égard de produits animaux, depuis son remplacement par la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses. Enfin, l'article 8, alinéa 2, de la loi santé des animaux habilite le Roi à déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions une

indemnité peut être accordée, notamment en cas d'application des mesures visées à l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o.

Or, le régime en projet vise moins à lutter contre les maladies des animaux qu'à prévenir les risques inhérents à la mise dans le commerce, à la vente et à la livraison de lait et de produits laitiers dont on peut penser qu'ils sont contaminés par le botulisme. Le Conseil d'État se doit par conséquent mettre en doute que dans les circonstances données, l'article 8, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de la loi santé des animaux puisse procurer un fondement juridique au régime en projet, dès lors que les auteurs du projet envisagent un régime qui, en matière de botulisme, va au-delà de ce que règle déjà l'arrêté royal du 22 mai 2005 et qui concerne plutôt la protection de la santé publique et de la sécurité alimentaire que la lutte contre les maladies des animaux. Le fait qu'en tant que maladie des animaux, le botulisme puisse également avoir des conséquences pour la santé publique et que la distinction entre la sécurité alimentaire et la santé des animaux reste floue, comme l'affirme le délégué, ne change rien à la circonstance que l'arrêté en projet entend essentiellement sauvegarder la sécurité alimentaire plutôt que la santé des animaux.

4.2.3. L'article 3, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 28 mars 1975, visé au préambule de l'arrêté en projet, habilite le Roi à déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité ou une avance peut être accordée en cas d'interdiction de mise dans le commerce pour des motifs de santé publique ou de santé animale.

Si les articles 3 et 5 de l'arrêté en projet étaient remaniés de manière à ce que l'indemnité visée à l'article 5 soit octroyée à des producteurs qui, sur une base volontaire, font soustraire et détruire le lait ou les produits laitiers qui, conformément à l'article 2 du projet, sont frappés d'interdiction de mise dans le commerce, de vente et de livraison, ces articles 3 et 5 pourraient trouver un fondement juridique dans la disposition légale précitée. Cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique à l'octroi d'une indemnité pour les frais de transport et de destruction. En conséquence, cet aspect devra également être omis lors d'un remaniement de l'article 5.

Si cela ne répond pas à la volonté des auteurs du projet et s'ils envisagent néanmoins une soustraction et une destruction de lait et de produits laitiers, inconditionnelles et imposées par voie d'autorité, il faudra tout d'abord insérer dans la loi du 28 mars 1975 une disposition habilitant le Roi à arrêter une telle mesure.

4.2.4. Dans la mesure où l'article 5 de l'arrêté en projet met l'indemnisation à la charge du Fonds, il trouve en outre un fondement juridique dans l'article 4, 3^o, 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. Conformément à cette disposition, le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi du 28 mars 1975 peut être imputé au Fonds, pour autant que ces actions appartiennent au domaine de compétence du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : le SPF Santé publique).

On peut toutefois supposer, à la lecture de l'article 3 de l'arrêté en projet, que l'AFSCA veille à la destruction du lait et des produits laitiers, ce qui semble être en accord avec l'objectif poursuivi par l'arrêté en projet de garantir la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs⁷. Si le régime en projet concerne dès lors des actions qui relèvent du domaine de compétences de l'AFSCA et non de celui du SPF Santé publique, l'article 5 ne peut être maintenu. La section de législation ne dispose cependant pas d'une connaissance suffisante de la répartition des compétences entre le SPF Santé publique et l'AFSCA pour se prononcer de manière concluante à ce sujet. Il incombe aux auteurs du projet de vérifier si la condition visée à l'article 4, 3°, de la loi du 23 mars 1998, qu'il s'agit en l'espèce d'actions relevant du domaine de compétences du SPF Santé publique, est remplie⁸.

4.2.5. Dans la mesure où l'arrêté en projet impose des tâches à l'AFSCA, il peut trouver un fondement juridique à cette fin dans les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 8°, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, qui sont exécutés sur la base de l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi)⁹.

4.3. En conclusion, l'arrêté en projet doit à tout le moins subir une profonde révision avant de pouvoir trouver un fondement juridique dans les dispositions légales précitées. C'est donc sous cette réserve que se poursuit l'examen du projet. Si cette révision a pour conséquence que le projet subisse des modifications de fond qui iraient au-delà des observations formulées dans le présent avis, il devra à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation.

⁷ Voir l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

⁸ Dans la mesure où l'article 4, 1°, de la loi du 23 mars 1998 pourrait procurer le fondement juridique pour des dépenses de l'autorité, consenties dans le cadre de la loi santé des animaux, on se reportera à l'observation 4.2.2.

⁹ Toutefois, si, compte tenu notamment de l'observation 4.2.4., l'AFSCA ne devait plus jouer de rôle, dans une version modifiée du régime en projet, il ne faudrait évidemment plus avoir recours aux dispositions citées.

Naturellement, les auteurs du projet peuvent également estimer, compte tenu de ce que prévoit déjà l'arrêté royal du 22 mai 2005 concernant le botulisme, qu'il vaut mieux renoncer au régime en projet. Étant donné les problèmes relatifs au fondement juridique exposés ci-dessus, ils peuvent aussi préférer une modification de la loi du 28 mars 1975 afin d'habiliter expressément le Roi à prendre les dispositions envisagées.

FORMALITÉS

5. Dans la mesure où le régime en projet concerne les attributions de l'AFSCA¹⁰, il y a lieu, conformément à l'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000, de solliciter l'avis du Comité scientifique de l'AFSCA.

Le préambule du projet fait mention d'un avis du Comité scientifique du 29 janvier 2007. Le délégué a déclaré à cet égard que :

“In het verleden werden we af en toe met een sporadisch geval van botulisme geconfronteerd. Teneinde de juiste voorzorgsmaatregelen te nemen werd advies gevraagd aan het SCI COM van het FAVV. Het advies is zeer accuraat en blijft actueel. Het advies geeft, in het belang van de volksgezondheid, concrete richtlijnen over wat er met de melk afkomstig van een bedrijf verdacht van botulisme moet gebeuren.”

Il peut toutefois se déduire de l'explication fournie par le délégué sur l'article 7 du projet que le régime en projet aurait été élaboré à la suite d'un certain nombre de cas de botulisme survenus en juin 2009, c'est-à-dire après que le Comité scientifique avait rendu son avis.

L'obligation légale, faite à l'autorité réglementaire, de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation, d'une part, et la décision, d'autre part, doit donc, en principe, être bref. Un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

¹⁰ Voir toutefois à ce sujet l'observation 4.2.4.

Faute de connaître l'ensemble des éléments pertinents, le Conseil d'État ne peut se prononcer sur la question de savoir si cette dernière condition est remplie. Les auteurs du projet vérifieront si l'avis est encore actuel en ce qui concerne les faits sur lesquels il se base. Dans le cas contraire, il conviendra de demander un avis complémentaire au Comité scientifique et de viser les deux avis au préambule de l'arrêté en projet.

6. Étant donné que l'arrêté en projet a une incidence sur la politique agricole régionale, il y a lieu, conformément à l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'organiser une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale concernée.

En l'espèce, il ressort du rapport de la réunion du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole du 15 juillet 2010 que la discussion du projet a été entamée, mais qu'un certain point problématique devait être analysé plus avant et que la discussion reprendrait lors d'une prochaine réunion, ce qui n'a cependant pas eu lieu. Le Groupe de travail permanent doit donc encore terminer sa discussion sur le projet. Ce n'est qu'une fois que les ministres concernés auront pu prendre connaissance des conclusions de la délibération menée à son terme au sein du Groupe de travail permanent et auront jugé pouvoir s'y rallier (éventuellement en ne formulant aucune remarque dans un délai précis) ou qu'il s'impose de discuter du projet au sein de la conférence interministérielle même, que l'on peut considérer que la concertation requise a eu lieu.

7. Si l'avis complémentaire visé à l'observation 5 ou la concertation visée à l'observation 6 devaient encore donner lieu à des modifications du projet, il y aurait lieu d'en encore les soumettre au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

8. Le délégué a déclaré que l'arrêté en projet avait été conçu comme un acte donnant exécution aux articles 7 et 14 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

8.1. L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002 prescrit que les mesures que les États membres adoptent en application du principe de précaution défini au paragraphe 1 de cet article doivent être proportionnées et ne peuvent pas imposer au commerce dans l'Union européenne plus de restrictions qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection de la santé choisi par celle-ci, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question. Les mesures doivent en outre être réexaminées dans un délai raisonnable, en fonction de la nature du risque identifié pour la vie ou la santé et du type d'informations scientifiques nécessaires pour lever l'incertitude scientifique et réaliser une évaluation plus complète du risque.

8.2. L'article 14, paragraphe 9, du même règlement dispose qu'en l'absence de dispositions communautaires spécifiques, les denrées alimentaires sont considérées comme sûres si elles sont conformes aux dispositions spécifiques de la législation alimentaire nationale de l'État membre sur le territoire duquel elles sont commercialisées, ces dispositions étant établies et appliquées sans préjudice du traité instituant la Communauté européenne, et notamment de ses articles 28 et 30 (actuellement les articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après : TFUE). Il est vrai que des dispositions relatives au botulisme figurent dans la directive 2003/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques, modifiant la décision 90/424/CEE du Conseil et abrogeant la directive 92/117/CEE du Conseil ¹¹, mais cette directive ne comporte pas de règles concernant les effets du botulisme pour la sécurité alimentaire, de sorte que le régime en projet peut effectivement être élaboré, pour autant qu'il n'aille pas à l'encontre des dispositions du traité précitées.

Pour l'essentiel, le régime en projet limite la mise sur le marché de lait et de produits laitiers provenant d'unités de production laitière établies en Belgique. Il s'ensuit que les dispositions du traité applicables en l'espèce sont les articles 35 et 36 du TFUE, qui énoncent que des restrictions quantitatives à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres, mais que des interdictions ou restrictions, notamment d'exportation, justifiées notamment par des raisons de sécurité publique et de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux sont toutefois permises pour autant qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

¹¹ Cette directive a été transposée par l'arrêté royal du 22 mai 2005, précité.

8.3. Les auteurs du projet doivent s'assurer que le régime qu'ils envisagent remplit les conditions précitées.

Préambule

9. Eu égard à l'observation 8, il y a lieu de faire précéder le premier alinéa du préambule d'un nouvel alinéa faisant référence aux articles 7 et 14 du règlement (CE) n° 178/2002.

10. Les trois premiers alinéas actuels du préambule doivent être adaptés, compte tenu de ce qui a été observé au sujet du fondement juridique de l'arrêté en projet.

11. Bien qu'aucune des dispositions procurant un fondement juridique citées au point 4 ne l'impose, le projet a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. Il est dès lors préférable de ne pas en faire mention dans le préambule pour éviter de donner l'impression, par exemple à l'occasion d'une modification ultérieure de l'arrêté en projet, que cette concertation est requise. Le cas échéant, on peut expressément mentionner que la formalité de la concertation est facultative¹².

Article 2

12. À l'article 2, on écrira « de mettre dans le commerce » au lieu de « de vendre, de livrer ou de mettre dans le commerce ».

Article 4

13. Dans le texte français, on écrira « sont considérés d'office comme ... » au lieu de « sont considérés officiellement comme ... ».

¹² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 35, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 5

14. L'article 5, § 1^{er}, subordonne le droit à une indemnisation au respect par le producteur des « directives des bonnes pratiques agricoles ». Selon les déclarations du délégué, il s'agit d'un guide élaboré par le secteur, qui a obtenu l'approbation de l'AFSCA et qui peut être consulté sur son site.

Attacher un effet juridique (en l'occurrence l'obtention éventuelle d'une indemnisation) au respect de ces directives n'est possible que dans la mesure où elles sont formulées sous la forme de règles précises, si leurs modalités d'exécution sont dépourvues d'ambiguïté et si la disposition en projet permet de déterminer où on peut en trouver la version actuelle. À cet égard, faire référence à un site internet peut poser des problèmes s'il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelle version était applicable à un moment donné. Les auteurs du projet doivent dès lors prévoir un mode de publicité qui écarte toute ambiguïté en ce qui concerne l'applicabilité des règles dans le temps.

15. L'article 5, § 4, dispose que l'indemnisation (et non : l'intervention) ne concerne que le lait de vache cru et les produits laitiers qui en sont dérivés. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

“Het Fonds zuivel is een sectorfonds (melk geproduceerd door runderen) en wordt gefinancierd door de melkveesector.

Bij een gelijkaardig risico met melk van een andere soort zal het FAVV op grond van het gelijkheidsbeginsel, analoge maatregelen op maat van de diersoort na specifiek advies van het SCI COM, nemen.

Er bestaat ook een Fonds kleine herkauwers maar geen zuivelfonds voor schapen/geiten. Tot vandaag hebben zich geen gevallen met melk van andere diersoorten voorgedaan.”

Cette justification de la différence de traitement du lait et les produits laitiers provenant de bovins, d'une part, et d'autres espèces animales, d'autre part, peut être admise à condition que la disposition concernée soit revue dès que des cas de botulisme se présentent dans d'autres espèces animales. Il faudra, le cas échéant, prévoir un fonds budgétaire spécifique pour celles-ci.

16. Les paragraphes 3 et 4 seraient mieux rédigé comme suit : « Cette indemnisation du Fonds ... ».

Article 7

17. L'article 7 fait rétroagir l'arrêté envisagé au 1^{er} janvier 2009. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

“De maatregel werd genomen op vraag van de landbouwsector die vertegenwoordigd is in de Raad van het Fonds, naar aanleiding van een cluster van botulisme gevallen in de loop van juni 2009. Om een algemene lijn te trekken werd gesteld dat alle gevallen die vanaf 1 januari 2009 op een correcte manier door de melkveehouder werden aangemeld, in aanmerking komen voor de maatregel.”

Il faut rappeler que l'attribution d'un effet rétroactif n'est admissible que moyennant certaines conditions, notamment si la rétroactivité s'appuie sur un fondement légal, si elle se rapporte à une règle qui, dans le respect du principe d'égalité, accorde des avantages ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité et le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions concernées ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

L'article 2 du projet comportant une interdiction, nouvelle et susceptible de porter atteinte à des droits existants ou à des attentes des producteurs, il faut renoncer à la rétroactivité.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	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. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT