

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.489/3
VAN 26 APRIL 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 6 april 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 “tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong”, 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er enerzijds toe artikel 14, § 3, van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong op te heffen. Krachtens deze bepaling neemt het Voedselagentschap de aankoop van vaccins ter uitvoering van een door de Europese Commissie goedgekeurd vaccinatieprogramma ten laste binnen de perken van het daartoe bestemde begrotingsartikel (artikel 1). Het ontwerp voorziet anderzijds onder bepaalde voorwaarden in de mogelijkheid van delegatie voor de uitvoering van de vaccinatie door de bedrijfsdierenarts aan de verantwoordelijke van het beslag, in afwijking van het beginsel dat de bedrijfsdierenarts zelf de vaccinatie uitvoert (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 1, dat uitwerking heeft met ingang van (niet: in werking treedt op) 1 januari 2011 (artikel 3).

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 7, §§ 2 en 3, en 8, eerste lid, 1°, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Bij deze bepalingen wordt de Koning gemachtigd om aan de verantwoordelijke de tussenkomst op te leggen van een dierenarts en om de voorwaarden te bepalen waaronder de dierenartsen meewerken aan de uitvoering van deze wet. Tevens wordt hij gemachtigd om alle maatregelen te 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.

4.2. Ook artikel 6, § 2, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de dierengeneeskunde biedt rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Bij deze bepaling wordt de Koning gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen waaraan de verschillende vormen van diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding moeten voldoen, inzonderheid inzake de verschaffing van geneesmiddelen door de dierenarts belast met de bedrijfsbegeleiding en het in bezit hebben, evenals de toediening van die geneesmiddelen door de verantwoordelijke. Tevens wordt hij gemachtigd om nadere regels op het gebied van de wederzijdse rechten en plichten van de partijen en om controlemaatregelen vast te stellen.

In de mate dat in het ontworpen besluit impliciet¹ een geneesmiddel wordt toegevoegd aan de lijst van geneesmiddelen die door de verantwoordelijke aan zijn dieren mogen worden toegediend in het kader van een diergeneeskundige bedrijfsbegeleidingsovereenkomst, vindt het rechtsgrond in de artikelen 11, § 3, en 12, § 3, van de wet van 28 augustus 1991. Bij deze bepalingen wordt de Koning gemachtigd om de lijst vast te stellen van onder meer de voornoemde geneesmiddelen, die door de verantwoordelijke mogen worden toegediend, in afwijking van het beginsel dat deze toediening alleen door een erkende dierenarts kan gebeuren. Tevens kan de Koning de voorwaarden bepalen waaronder de verantwoordelijke deze geneesmiddelen mag bezitten.

4.3. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 4, § 7, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Luidens die bepaling kan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen de prefinanciering of de financiering ten laste nemen van de uitgaven in het raam van de programma's met betrekking tot de bestrijding van de ziekten bij dieren en planten. Het bedrag en de voorwaarden van de prefinanciering of de financiering worden door de Koning vastgelegd, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

¹ Zie daarover opmerking 12.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole dienen aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister bevoegd voor de begroting te worden voorgelegd, (onder meer) de ontwerpen van koninklijk besluit “waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan”. Uit die bewoordingen kan worden opgemaakt dat ook ontwerpbesluiten die de ontvangsten in gunstige zin kunnen beïnvloeden het begrotingsakkoord behoeven.

Het begrotingsakkoord dient bijgevolg nog te worden ingewonnen.

6. Overeenkomstig artikel 6, § 2, eerste lid, van de wet van 28 augustus 1991 dienen de Hoge Raad van de Orde der dierenartsen en de Nationale Landbouwwraad te worden geraadpleegd over ontwerpbesluiten die worden genomen in uitvoering van die bepaling. Dit is ook het geval voor de maatregelen genomen in uitvoering van artikel 6, § 2, tweede en derde lid, van die wet, gelet op de erin voorkomende woorden “volgens dezelfde procedure”, die onmiskenbaar naar die vormvereisten verwijzen.

De adviezen van de twee genoemde adviesraden dienen bijgevolg nog te worden ingewonnen. Indien het ontwerp ten gevolge van deze adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, dienen die wijzigingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

7. Aangezien het ontworpen besluit een weerslag heeft op het gewestelijke 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 17 februari 2011 dat het ontwerp werd besproken en dat de Permanente Werkgroep een gunstig advies heeft gegeven over het ontwerp.

Aan de hand van de documenten die aan de Raad van State werden bezorgd, kan evenwel niet worden uitgemaakt of uiteindelijk voldaan is aan het overlegvereiste. Eerst wanneer de betrokken ministers kennis hebben kunnen nemen van de conclusies van de 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 immers worden aangenomen dat het vereiste overleg heeft plaatsgevonden². Het staat aan de stellers van het ontwerp zich hiervan te vergewissen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Gelet op hetgeen werd uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar de artikelen 7, §§ 2 en 3, en 8, eerste lid, 1°, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

9. In het tweede lid van de aanhef moet worden verwezen naar de artikelen 6, § 2, 11, § 3, en 12, § 3, van de wet van 28 augustus 1991.

10. Ten slotte dient een derde lid in de aanhef te worden ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Gelet op wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, artikel 4, § 7;”.

Artikel 1

11. Artikel 1 redigere men als volgt:

“Artikel 1. Artikel 14, § 3, van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong, *vervangen bij het koninklijk besluit van 8 maart 2009*, wordt opgeheven”³.

² Zie daarover uitvoerig advies 49.282/AV/3 van 5 april 2011 over een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 mei 2008 betreffende de vaccinatie tegen blauwtong, opmerking 5.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

12. In het ontworpen artikel 16, § 5, d), wordt ten aanzien van de verantwoordelijke die zelf vaccineert de verplichting ingevoerd om elke uitgevoerde vaccinatie in te schrijven in het register bedoeld in artikel 18 van het koninklijk besluit van 23 mei 2000 houdende bijzondere bepalingen inzake het verwerven, het in depot houden, het voorschrijven, het verschaffen en het toedienen van geneesmiddelen bestemd voor dieren door de dierenarts en inzake het bezit en het toedienen van geneesmiddelen bestemd voor dieren door de verantwoordelijke voor de dieren. Ook de verwijzing naar een diergeneeskundige bedrijfsbegeleidingsovereenkomst in het ontworpen artikel 16, § 4, eerste lid, doet de indruk ontstaan dat de vaccins die door de verantwoordelijke worden bijgehouden, ook formeel onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 23 mei 2000 zouden moeten worden gebracht.

Het is aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of zij enkel specifieke aspecten van de regeling in dat koninklijk besluit van 23 mei 2000 willen toepassen op de door de verantwoordelijke bijgehouden vaccins, dan wel of zij die regeling integraal wensen toe te passen. In dat laatste geval dient in elk geval de bijlage II bij dat koninklijk besluit te worden aangevuld met een verwijzing naar de vaccins bedoeld in het ontworpen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.489/3
DU 26 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 6 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton », 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'une part d'abroger l'article 14, § 3, de l'arrêté royal du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton. En vertu de cette disposition, l'Agence alimentaire prend à sa charge les coûts d'achat de vaccins pour l'exécution d'un programme approuvé par la Commission européenne dans les limites de l'article budgétaire prévu à cet effet (article 1^{er}). Le projet prévoit d'autre part la possibilité pour le vétérinaire, sous certaines conditions, de déléguer l'exécution de la vaccination au responsable du troupeau, par dérogation au principe selon lequel le vétérinaire d'exploitation effectue lui-même la vaccination (article 2).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 1^{er}, qui produit ses effets (et non qui entre en vigueur) le 1^{er} janvier 2011 (article 3).

4.1. Les articles 7, §§ 2 et 3, et 8, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux procurent le fondement juridique à l'arrêté en projet. Ces dispositions habilitent le Roi à imposer au responsable l'intervention d'un vétérinaire et à fixer les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de la présente loi. Il est en outre habilité

à prendre toutes les mesures dans le but de combattre et d'éradiquer les maladies des animaux ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays.

4.2. L'article 6, § 2, de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire fournit lui aussi un fondement juridique à l'arrêté en projet. Cette disposition habilite le Roi à fixer les conditions auxquelles les différentes formes de guidance vétérinaire doivent répondre, notamment en ce qui concerne la fourniture de médicaments par le médecin vétérinaire chargé de la guidance et la détention ainsi que l'administration de ces médicaments par le responsable. Il est en outre habilité à fixer des règles plus précises concernant les droits et obligations réciproques des parties et à fixer des mesures de contrôle.

Dans la mesure où l'arrêté en projet ajoute implicitement¹ un médicament à la liste des médicaments qui peuvent être administrés par le responsable à ses animaux dans le cadre d'une convention de guidance vétérinaire, il tire son fondement juridique des articles 11, § 3, et 12, § 3, de la loi du 28 août 1991. Ces dispositions autorisent le Roi à fixer notamment la liste des médicaments précités, qui peuvent être administrés par le responsable, par dérogation au principe selon lequel seul un médecin vétérinaire agréé peut les administrer. En outre, le Roi peut fixer les conditions de détention de ces médicaments par le responsable.

4.3. Le fondement juridique de l'article 1^{er} de l'arrêté en projet est conféré par l'article 4, § 7, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire. Selon cette disposition, l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire peut prendre en charge le préfinancement ou le financement de dépenses dans le cadre de programmes de lutte contre les maladies animales et végétales. Le montant et les conditions du préfinancement ou du financement sont déterminés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

FORMALITÉS

5. Conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, doivent être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions, (notamment) les projets d'arrêté royal « qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ». Ces termes laissent entendre que les projets d'arrêté qui influencent favorablement les recettes, doivent eux aussi être soumis à l'accord budgétaire.

¹ Voir à cet égard l'observation 12.

L'accord budgétaire doit par conséquent encore être recueilli.

6. Conformément à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 août 1991, le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires et le Conseil national de l'Agriculture doivent être consultés au sujet des projets d'arrêté qui sont pris en exécution de cette disposition. C'est également le cas pour les mesures prises en exécution de l'article 6, § 2, alinéas 2 et 3, de cette loi, eu égard aux termes « selon la même procédure » qui y figurent et qui se réfèrent incontestablement à ces formalités.

Les avis des deux conseils consultatifs cités doivent par conséquent encore être recueillis. Si le projet devait encore subir des modifications à la suite de ces avis, il y aurait lieu d'en encore soumettre ces modifications au Conseil d'État, section de législation.

7. L'arrêté en projet ayant une incidence sur la politique agricole régionale, il faut qu'une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale concernée ait lieu conformément à l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il ressort en l'espèce du rapport de la réunion du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole du 17 février 2011 que le projet a été discuté et que le groupe de travail permanent a émis un avis favorable sur le projet.

Les documents transmis au Conseil d'État ne permettent toutefois pas d'établir que la condition de la concertation a en fin de compte été remplie. En effet, il n'est possible d'admettre que la concertation requise a eu lieu que lorsque les ministres concernés ont pu prendre connaissance des conclusions de la délibération du groupe de travail permanent et juger s'ils peuvent y adhérer (éventuellement du fait qu'ils ne transmettent pas d'observations dans un délai donné), ou s'il est nécessaire de discuter du projet concerné dans la conférence interministérielle elle-même². Il appartient aux auteurs du projet de s'en assurer.

² Voir à ce sujet l'avis circonstancié 49.282/AG/3 du 5 avril 2011 sur un projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 7 mai 2008 relatif à la vaccination contre la fièvre catarrhale du mouton, observation 5.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. Eu égard à ce qui a été exposé au sujet du fondement juridique de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule devra renvoyer aux articles 7, §§ 2 et 3, et 8, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

9. Le deuxième alinéa du préambule doit faire référence aux articles 6, § 2, 11, § 3, et 12, § 3, de la loi du 28 août 1991.

10. Enfin, il y a lieu d'insérer un troisième alinéa dans le préambule, rédigé comme suit :

« Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire, article 4, § 7; ».

Article 1^{er}

11. On rédigera comme suit l'article 1^{er} :

« Article 1^{er}. L'article 14, § 3, de l'arrêté royal du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton, *remplacé par l'arrêté royal du 8 mars 2009*, est abrogé »³.

Article 2

12. L'article 16, § 5, d) en projet insère à l'égard du responsable qui vaccine lui-même, l'obligation d'inscrire chaque vaccination effectuée dans le registre visé à l'article 18 de l'arrêté royal du 23 mai 2000 portant des dispositions particulières concernant l'acquisition, la détention d'un dépôt, la prescription, la fourniture et l'administration de médicaments destinés aux animaux par le médecin vétérinaire et concernant la détention et l'administration de médicaments destinés aux animaux par le responsable des animaux. La référence à la convention

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 113, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

de guidance vétérinaire dans l'article 16, § 4, alinéa 1^{er}, en projet donne elle aussi l'impression que le champ d'application de l'arrêté royal du 23 mai 2000 doit englober, sur le plan formel, les vaccins détenus par le responsable.

Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier s'ils entendent appliquer aux vaccins détenus par le responsable uniquement certains aspects spécifiques du dispositif de cet arrêté royal du 23 mai 2000 ou s'ils souhaitent l'appliquer dans son intégralité. Dans cette dernière hypothèse, il y aura en tout cas lieu de compléter l'annexe II de cet arrêté royal par une référence aux vaccins visés dans l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseurs de la
	J. VELAERS,	section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS