



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.187/3
van 14 oktober 2015

avis 58.187/3
du 14 octobre 2015

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot instelling van het
Beoordelingscomité voorzien
in artikel 6, van het koninklijk
besluit van ... tot vaststelling
van de voorwaarden van
toekenning van toelagen voor
wetenschappelijk onderzoek
inzake voedselveiligheid en
sanitair beleid van dieren en
planten'

un projet d'arrêté ministériel
'instituant le Comité
d'évaluation visé à l'article 6
de l'arrêté royal du ... fixant
les conditions d'octroi de
subsidés à la recherche
scientifique en matière de
sécurité des aliments et de
politique sanitaire des animaux
et végétaux'

Op 15 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot instelling van het Beoordelingscomité voorzien in artikel 6, van het koninklijk besluit van ... tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid en sanitair beleid van dieren en planten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 oktober 2015.

*

Le 15 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'instituant le Comité d'évaluation visé à l'article 6 de l'arrêté royal du ... fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments et de politique sanitaire des animaux et végétaux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 octobre 2015.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe een Beoordelingscomité voor de toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid en sanitair beleid van dieren en planten (hierna: het Beoordelingscomité) op te richten ter uitvoering van artikel 6, § 1, van het ontwerp van koninklijk besluit van ‘tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid en sanitair beleid van dieren en planten’.¹

Artikel 6, § 2, van dit ontwerp van koninklijk besluit bepaalt de samenstelling van het Beoordelingscomité. Bij artikel 6, § 3, van hetzelfde ontwerp wordt de minister bevoegd voor Volksgezondheid² gemachtigd om de nadere regels met betrekking tot de samenstelling en de vergoeding van de leden van het Beoordelingscomité te regelen, evenals de vergoeding van de externe deskundigen en leden-deskundigen die belast worden met de evaluatie van de projectvoorstellen. Overeenkomstig artikel 6, § 4, van hetzelfde ontwerp verstrekt het Beoordelingscomité aan de minister advies over “de modaliteiten van de oproep, het toekennen en de controle van de toelagen en de procedures betreffende de selectie, de opvolging en de evaluatie van de projecten” en geeft het de minister een advies over elke andere vraag die hem betreffende het contractuele onderzoek wordt gesteld. Het Beoordelingscomité kan bovendien op eigen initiatief een advies aan de minister verstrekken.

2.2. Artikel 1 van het ontwerp van ministerieel besluit regelt de oprichting van het Beoordelingscomité bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: de FOD Volksgezondheid). De artikelen 2 en 4 hebben betrekking op de aanwijzing van de leden van het Beoordelingscomité en hun plaatsvervangers, alsook van de voorzitter en zijn plaatsvervanger. Artikel 3 betreft de duur van de mandaten en de hernieuwbaarheid ervan. Artikel 5 bepaalt dat het secretariaat van het Beoordelingscomité wordt waargenomen door de cel Contractueel Onderzoek van de FOD Volksgezondheid. Artikel 6 regelt de vergoeding van de leden van het Beoordelingscomité en van de leden-deskundigen en de externe deskundigen die belast zijn met de evaluatie van de ingediende projectvoorstellen. Artikel 7 strekt tot de opheffing van het ministerieel besluit van 30 maart 2004 ‘tot instelling van het Beoordelingscomité voorzien in art. 6 van het koninklijk besluit van 30 november 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van de toelagen voor het wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid en dierenwelzijn’.

¹ Over dit ontwerp van koninklijk besluit heeft de Raad van State op 2 oktober 2015 advies 58.064/3 gegeven. Dit te nemen besluit zal in de plaats komen van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid van dieren en planten en dierenwelzijn’.

² Over de juiste verwijzing naar de bevoegdheid van de minister, zie opmerking 4 van advies 58.064/3.

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 6, §§ 1 en 3, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid en sanitair beleid van dieren en planten’.

Opdat artikel 5 van het ontwerp van ministerieel besluit doorgang kan vinden, is evenwel vereist dat de delegatie aan de minister in artikel 6, § 3, van het voormelde ontwerp van koninklijk besluit wordt uitgebreid tot het bepalen van de nadere regels met betrekking tot de werkwijze van het Beoordelingscommissie, zoals reeds werd uiteengezet in opmerking 8 van advies 58.064/3 over dat laatste ontwerp.

3.2. Artikel 6, §§ 1 en 3, van het ontwerp van koninklijk besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in de artikelen 43 en 44 van de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het tweede lid van de aanhef kan beter specifiek worden verwezen naar artikel 6, §§ 1 en 3, van het te nemen koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van toelagen voor wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid en sanitair beleid van dieren en planten’.

Artikel 2

5. In opmerking 7 van advies 58.064/3 wordt geadviseerd om in artikel 6, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit te schrijven “deskundigen die deel uitmaken van de universitaire instellingen van de gemeenschappen” in plaats van “deskundigen die deel uitmaken van de nationale Nederlandstalige of van de nationale Franstalige universitaire instellingen”. Indien dat voorstel wordt gevolgd, moet ook de vermelding in artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp van ministerieel besluit in die zin worden aangepast.

6. In artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp wordt bepaald dat de acht deskundigen door de minister worden aangewezen “op voorstel van” de *Académie de Recherche et d’Enseignement supérieur* (ARES) en de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR).

Zoals de Raad van State reeds in eerdere adviezen heeft opgemerkt,³ staat het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten

³ Adv.RvS 54.105/3 van 10 oktober 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 december 2013, opmerking 4; adv.RvS 56.657/3 van 16 oktober 2014 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot instelling van het Beoordelingscomité voorzien in art. 6 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning van de toelagen voor het wetenschappelijk onderzoek inzake voedselveiligheid, sanitair beleid van dieren en planten en dierenwelzijn’, opmerking 2.2.

eraan in de weg dat één van deze overheden bij het samenstellen van de organen die zij opricht, voorziet in de verplichte medewerking van een instantie die afhangt van een andere overheid (in dit geval de gemeenschappen). Dit impliceert dat de federale overheid niet eenzijdig kan bepalen dat bepaalde leden van het Beoordelingscomité worden voorgedragen door deze instantie, omdat daardoor de indruk ontstaat dat zij die instanties vertegenwoordigen.

Door te bepalen dat de betrokken leden van het Beoordelingscomité worden benoemd op voorstel van de ARES en de VLIR lijkt het effectief alsof zij die instellingen vertegenwoordigen in het Beoordelingscomité, hetgeen indruist tegen het voormelde autonomiebeginsel. Tevens heeft de ontworpen bepaling voor gevolg dat de betrokken leden enkel kunnen worden benoemd als de ARES en de VLIR effectief kandidaat-leden voordragen, waardoor de regelmatige samenstelling van een federaal adviesorgaan afhankelijk wordt gemaakt van de medewerking van gemeenschapsinstellingen.

De gemachtigde stelde voor om in de ontworpen bepaling gewag te maken van “acht deskundigen die deel uitmaken van Nederlandstalige of van Franstalige universitaire instellingen, waarvan vier van de Nederlandstalige en vier van de Franstalige universitaire instellingen”.

Rekening houdende met hetgeen in opmerking 5 is uiteengezet, kan het best worden geschreven: “acht deskundigen die deel uitmaken van de universitaire instellingen van de gemeenschappen, waarvan vier van de Nederlandstalige universitaire instellingen en vier van de Franstalige universitaire instellingen”.

7. Dat het Beoordelingscomité is samengesteld uit de drie in artikel 2, § 1, van het ontwerp vermelde categorieën, wordt reeds bepaald in artikel 6, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit. In de inleidende zin van artikel 2, § 1, van het ontwerp van ministerieel besluit kan dan ook het best worden bepaald dat de minister de leden van het Beoordelingscomité aanwijst, dat “overeenkomstig artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van (...) samengesteld is als volgt (...)”.

Artikel 4

8. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de minister de voorzitter en zijn plaatsvervanger aanwijst, “[n]aast de overeenkomstig artikel 2 aangewezen leden”. Aangezien evenwel in artikel 6, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit wordt bepaald uit welke leden het Beoordelingscomité is samengesteld, moeten deze voorzitter en zijn plaatsvervanger behoren tot één van de categorieën van personen vermeld in die laatste bepaling.

De gemachtigde verklaarde in dat verband dat de voorzitter en zijn plaatsvervanger behoren tot de categorie van de vertegenwoordigers van de FOD Volksgezondheid:

“Volgens de huidige samenstelling van het COMEV is de voorzitter Marc De Win, en de vice-voorzitter Gerard Lamsens, beiden werkzaam bij de FOD Volksgezondheid. Ook in de toekomst is het de bedoeling dat de voorzitter en vice-voorzitter uit de rangen van de FOD Volksgezondheid komen.”

De gemachtigde stelde voor om artikel 4 van het ontwerp als volgt te stellen:

“Art. 4. Naast de overeenkomstig artikel 2 aangewezen leden van het Beoordelingscomité wijst de Minister de Voorzitter en zijn plaatsvervanger aan. De Voorzitter en zijn plaatsvervanger worden aangewezen uit de ambtenaren generaal van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Ze hebben geen stemrecht.”

De Raad van State kan zich bij dit voorstel aansluiten.

Artikel 6

9. In artikel 6, § 2, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de gezondheidsindex. De gezondheidsindex is evenwel geen geëigend juridisch begrip: de term verwijst naar het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’. Dit moet in de ontworpen bepaling worden gepreciseerd.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'instituer un Comité d'évaluation pour l'octroi de subsides pour des recherches scientifiques en matière de sécurité des aliments et de politique sanitaire des animaux et végétaux (ci-après : le Comité d'évaluation) en exécution de l'article 6, § 1^{er}, du projet d'arrêté royal 'fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments et de politique sanitaire des animaux et végétaux' ¹.

L'article 6, § 2, de ce projet d'arrêté royal fixe la composition du Comité d'évaluation. L'article 6, § 3, du même projet charge le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ² de déterminer les règles plus précises relatives à la composition et la rémunération des membres du Comité d'évaluation, ainsi que la rémunération des experts externes et des membres-experts qui sont chargés de l'évaluation des propositions de projet. Conformément à l'article 6, § 4, du même projet, le Comité d'évaluation rend des avis au ministre concernant « les modalités de l'appel, de l'octroi et du contrôle des subsides et des procédures de sélection, de suivi et d'évaluation des projets » et il donne un avis au ministre sur toute autre question se rapportant à des recherches contractuelles, qui lui serait adressée. Il peut en outre rendre un avis au ministre sur sa propre initiative.

2.2. L'article 1^{er} du projet d'arrêté ministériel règle la création du Comité d'évaluation auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : le SPF Santé publique). Les articles 2 et 4 concernent la désignation des membres du Comité d'évaluation et de leurs suppléants, ainsi que du président et de son suppléant. L'article 3 a trait à la durée et au renouvellement des mandats. L'article 5 prévoit que le secrétariat du Comité d'évaluation est assuré par la cellule Recherche contractuelle du SPF Santé publique. L'article 6 règle l'indemnité des membres du Comité d'évaluation et des membres-experts et experts externes chargés de l'évaluation de propositions de projet soumises. L'article 7 du projet vise à abroger l'arrêté ministériel du 30 mars 2004 'instituant le Comité d'évaluation visé à l'art. 6 de l'arrêté royal du 30 novembre 2003 fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité alimentaire, de politique sanitaire et de bien-être animal'.

¹ Sur ce projet, le Conseil d'État a donné le 2 octobre 2015 l'avis 58.064/3. Cet arrêté envisagé se substituera à l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments, de politique sanitaire des animaux et végétaux et de bien-être animal'.

² Sur la référence exacte à la compétence du ministre, voir l'observation 4 de l'avis 58.064/3.

3.1. L'arrêté ministériel en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 6, §§ 1^{er} et 3, du projet d'arrêté royal 'fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments et de politique sanitaire des animaux et végétaux'.

Pour que l'article 5 du projet d'arrêté ministériel puisse se concrétiser, il est toutefois requis que la délégation au ministre prévue à l'article 6, § 3, du projet d'arrêté royal précité soit étendue à la détermination des modalités de fonctionnement du Comité d'évaluation, comme le mentionnait déjà l'observation 8 de l'avis 58.064/3 sur ce dernier projet.

3.2. L'article 6, §§ 1^{er} et 3, du projet d'arrêté royal trouve à son tour un fondement juridique dans les articles 43 et 44 de la loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, Cites, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Mieux vaudrait que le deuxième alinéa du préambule vise spécifiquement l'article 6, §§ 1^{er} et 3, de l'arrêté royal 'fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments et de politique sanitaire des animaux et végétaux', envisagé.

Article 2

5. L'observation 7 de l'avis 58.064/3 propose d'écrire à l'article 6, § 2, du projet d'arrêté royal « experts appartenant aux établissements universitaires des communautés » au lieu de « experts appartenant aux établissements universitaires nationaux francophones ou néerlandophones ». S'il est donné suite à cette proposition, la mention figurant à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, du projet d'arrêté ministériel sera également adaptée en ce sens.

6. L'article 2, § 1^{er}, 1^o, du projet dispose que les huit experts sont désignés par le ministre « sur proposition » de l'Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur (ARES) et du *Vlaamse Interuniversitaire Raad* (VLIR).

Comme le Conseil d'État l'a déjà observé dans des avis antérieurs³, le principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des communautés et des régions s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie la participation obligatoire d'une instance relevant d'une autre autorité (en l'occurrence les communautés) dans la composition des organes qu'elle institue. Il s'ensuit

³ Avis C.E. 54.105/3 du 10 octobre 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 décembre 2013, observation 4 ; avis C.E. 56.657/3 du 16 octobre 2014 sur un projet d'arrêté ministériel 'instituant le comité d'évaluation visé à l'art. 6 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions d'octroi de subsides à la recherche scientifique en matière de sécurité des aliments, de politique sanitaire des animaux et végétaux et de bien-être animal', observation 2.2.

que l'autorité fédérale ne peut prévoir unilatéralement que certains membres du Comité d'évaluation sont présentés par cette instance, dès lors que l'impression s'en dégage qu'ils représentent ces instances.

En prévoyant que les membres concernés du Comité d'évaluation sont nommés sur proposition de l'ARES et du VLIR, on pourrait croire en effet qu'ils représentent ces organismes dans le Comité d'évaluation, ce qui va à l'encontre du principe d'autonomie précité. La disposition en projet a en outre pour effet que les membres concernés ne peuvent être nommés que si l'ARES et le VLIR présentent effectivement des candidats-membres, de sorte que la composition régulière d'un organe consultatif fédéral est subordonnée à la collaboration d'institutions communautaires.

Le délégué a proposé que la disposition en projet fasse état de « acht deskundigen die deel uitmaken van Nederlandstalige of van Franstalige universitaire instellingen, waarvan vier van de Nederlandstalige en vier van de Franstalige universitaire instellingen ».

Eu égard à l'observation 5, mieux vaut écrire : « huit experts appartenant aux établissements universitaires des communautés, dont quatre aux établissements universitaires francophones et quatre aux établissements universitaires néerlandophones ».

7. L'article 6, § 2, du projet d'arrêté royal prévoit déjà que le Comité d'évaluation est composé des trois catégories mentionnées à l'article 2, § 1^{er}, du projet. Dans la phrase introductive de l'article 2, § 1^{er}, du projet d'arrêté ministériel, mieux vaut dès lors mentionner que le ministre désigne les membres du Comité d'évaluation qui, « conformément à l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du (...), est composé comme suit (...) ».

Article 4

8. L'article 4 du projet dispose que le ministre désigne le président et son suppléant, « [o]utre les membres (...) désignés conformément à l'article 2 ». Toutefois, dès lors que l'article 6, § 2, du projet d'arrêté royal précise de quels membres le Comité d'évaluation est composé, ce président et son suppléant doivent relever d'une des catégories de personnes mentionnées dans cette dernière disposition.

À cet égard, le délégué a déclaré que le président et son suppléant appartiennent à la catégorie des représentants du SPF Santé publique :

« Volgens de huidige samenstelling van het COMEV is de voorzitter Marc De Win, en de vice-voorzitter Gerard Lamsens, beiden werkzaam bij de FOD Volksgezondheid. Ook in de toekomst is het de bedoeling dat de voorzitter en vice-voorzitter uit de rangen van de FOD Volksgezondheid komen ».

Le délégué a proposé de rédiger l'article 4 du projet ainsi qu'il suit :

« Art. 4. Naast de overeenkomstig artikel 2 aangewezen leden van het Beoordelingscomité wijst de Minister de Voorzitter en zijn plaatsvervanger aan. De Voorzitter en zijn plaatsvervanger worden aangewezen uit de ambtenaren generaal van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Ze hebben geen stemrecht ».

Le Conseil d'État peut se rallier à cette proposition.

Article 6

9. L'article 6, § 2, du projet fait état de l'indice santé. L'indice santé n'est cependant pas une notion juridique adéquate : le terme fait référence à l'indice des prix qui est calculé et nommé pour l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays', confirmé par la loi du 30 mars 1994 'portant des dispositions sociales'. Il faut le préciser dans la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT