



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.773/3
van 31 januari 2018

avis 62.773/3
du 31 janvier 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
7 mei 2008 betreffende de
bestrijding en uitroeiing van
blauwtong'

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'

Op 3 januari 2018 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 koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 januari 2018.

*

Le 3 janvier 2018, 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 royal ‘modifiant l'arrêté royal du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 janvier 2018. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 janvier 2018.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 ‘betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong’.

Vooreerst wordt bepaald dat de bedrijfsdierenarts de uitvoering van de vaccinatie mag delegeren aan de verantwoordelijke van het beslag voor zover er een overeenkomst van diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding is gesloten tussen de verantwoordelijke en de bedrijfsdierenarts (artikel 1, 2°, van het ontwerp).

Vervolgens wordt er een forfaitair bedrag van 25 euro toegekend aan de erkende dierenartsen voor hun tussenkomst in de administratieve opvolging van het gebruik van de vaccindoses. Dit bedrag is ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het Fonds). De administratieve opvolging door de erkende dierenarts gebeurt volgens de “toepassingsmodaliteiten” (lees: nadere toepassingsregels) vastgelegd door de bevoegde minister op straffe van verlies van de betaling van het forfaitaire bedrag (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel 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. Ook artikel 6, § 2, van de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’ 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.

3.2.1. Gevraagd naar de rechtsgrond voor het regelen van het toekennen en van het verlies van het forfaitaire bedrag waarin artikel 2 van het ontworpen besluit voorziet, verwees de gemachtigde naar artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991.

In die bepaling wordt de Koning onder meer gemachtigd om de wijze te regelen waarop de erkende dierenartsen of erkende diergeneeskundige rechtspersonen vergoed worden voor het verlenen van hun diensten en om de sancties te bepalen die kunnen worden opgelegd bij het niet naleven van de erkenningsvoorwaarden, van de plichten en van de wets- en verordeningsbepalingen aan de uitvoering waarvan de erkende dierenartsen of erkende diergeneeskundige rechtspersonen meewerken.

Vermits het forfaitaire bedrag waarin artikel 2 van het ontworpen besluit voorziet, kan worden beschouwd als een vergoeding voor erkende dierenartsen voor hun tussenkomst in de administratieve opvolging van het gebruik van de vaccindoses, en vermits het verlies van de betaling van dat bedrag als een sanctie wordt opgevat ten aanzien van dierenartsen die de nadere toepassingsregels vastgesteld door de minister niet volgen, biedt het voormelde artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 inderdaad rechtsgrond voor die bepaling.

3.2.2. Voor de vermelding in het ontworpen artikel 23/1, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 (artikel 2 van het ontworpen besluit) dat het forfaitaire bedrag wordt gefinancierd door het Fonds, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 4, 1^o, 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’. Uit de laatstvermelde bepaling vloeit immers voort dat de prefinanciering of de financiering van de uitgaven van de overheid gedaan in het kader van, onder meer, de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, ten laste van het Fonds kunnen worden aangerekend.

3.3. Artikel 8 van de wet van 23 maart 1998, dat wordt vermeld in het derde lid van de aanhef, biedt daarentegen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. In die bepaling wordt de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, gemachtigd om het bedrag en de voorwaarden van de tussenkomsten van het Fonds in het kader van jaarlijkse programma's te bepalen “onverminderd de besluiten genomen ter uitvoering van de wetten, bedoeld in artikel 4”. De financiering van het forfaitaire bedrag waarin het ontworpen artikel 23/1, § 1, van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 voorziet, houdt evenwel geen tussenkomst in van het Fonds *in het kader van jaarlijkse programma's*.

VORMVEREISTEN

4. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat het begrotingsakkoord werd ingewonnen. Hieromtrent om uitleg gevraagd, liet de gemachtigde weten dat dit akkoord wel degelijk werd gevraagd, maar nog niet werd bekomen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond werd opgemerkt. Zo moet voor het eerste lid van de aanhef een lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet. In het derde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, moet niet worden verwezen naar artikel 8 van de wet van 23 maart 1998.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 7 mai 2008 'relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton'.

Le projet prévoit tout d'abord que le vétérinaire d'exploitation peut déléguer la vaccination au responsable du troupeau pour autant qu'une convention de guidance vétérinaire ait été conclue entre le responsable et le vétérinaire d'exploitation (article 1^{er}, 2^o, du projet).

Ensuite, il alloue une somme forfaitaire de 25 euros aux médecins vétérinaires agréés à titre d'intervention pour le suivi administratif de l'utilisation des doses vaccinales. Cette somme est à la charge du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après : le Fonds). Le suivi administratif par le médecin vétérinaire agréé s'effectue selon les modalités d'application fixées par le ministre compétent sous peine de perte du droit au paiement de la somme forfaitaire (article 2).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. 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 en principe le fondement juridique de 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 cette 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. 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.

3.2.1. Interrogé à propos du fondement juridique retenu pour le règlement de l'attribution et de la perte de la somme forfaitaire que vise l'article 2 de l'arrêté en projet, le délégué s'est référé à l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991.

Cette disposition habilite le Roi, notamment, à régler le mode de rémunération des services des médecins vétérinaires agréés ou des personnes morales vétérinaires agréées et à déterminer les sanctions qui peuvent être infligées en cas de non-respect des conditions d'agrément, des devoirs et des dispositions légales et réglementaires à l'exécution desquelles les médecins vétérinaires agréés ou personnes morales vétérinaires agréées collaborent.

Dès lors que la somme forfaitaire prévue à l'article 2 de l'arrêté en projet peut être considérée comme une rémunération pour les médecins vétérinaires agréés à titre d'intervention pour le suivi administratif de l'utilisation des doses vaccinales et que la perte du droit au paiement de cette somme est interprétée comme une sanction à l'égard des médecins vétérinaires qui ne suivent pas les modalités d'application fixées par le ministre, l'article 4, alinéa 4, précité de la loi du 28 août 1991 procure effectivement un fondement juridique à cette disposition.

3.2.2 En ce qui concerne la mention figurant à l'article 23/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 7 mai 2008 (article 2 de l'arrêté en projet) et selon laquelle la somme forfaitaire est financée par le fonds, on peut recourir au pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 4, 1^o, de la loi 23 mars 1998 'relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux'. En effet, il résulte de cette dernière disposition que le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre, notamment, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', peut être imputé au Fonds.

3.3. L'article 8 de la loi du 23 mars 1998, mentionné au troisième alinéa du préambule, ne procure par contre aucun fondement juridique à l'arrêté en projet. Cette disposition habilite le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions à fixer le montant et les conditions des interventions du Fonds dans le cadre de programmes annuels « [s]ans préjudice des arrêtés pris en exécution des lois, visées à l'article 4 ». Toutefois, le financement de la somme forfaitaire prévue à l'article 23/1, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 7 mai 2008 n'implique aucune intervention du Fonds *dans le cadre de programmes annuels*.

FORMALITÉS

4. Il n'apparaît pas des documents joints à la demande d'avis que l'accord budgétaire a été recueilli. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a fait savoir que cet accord a bel et bien demandé, mais n'a pas encore été obtenu.

Si la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

5. Le préambule du projet sera adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique. Ainsi, on insérera, avant le premier alinéa du

préambule, un alinéa visant l'article 108 de la Constitution. Le troisième alinéa du préambule, qui devient le quatrième alinéa, ne doit pas viser l'article 8 de la loi du 23 mars 1998.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jan SMETS