



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.793/3
van 21 februari 2018

avis 62.793/3
du 21 février 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Volksgezondheid
'tot uitvoering van het
koninklijk besluit tot
uitvoering van de wet tot
oprichting van Sciensano'

un projet d'arrêté de la
Ministre de la Santé publique
'pris en exécution de l'arrêté
royal portant exécution de la
loi portant création de
Sciensano'

Op 22 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit tot uitvoering van de wet tot oprichting van Sciensano’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, 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 21 februari 2018.

*

Le 22 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘pris en exécution de l'arrêté royal portant exécution de la loi portant création de Sciensano’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 février 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, 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 21 février 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 besluit van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van de Minister van Landbouw strekt er vooreerst toe een aantal wijzigingen aan te brengen in verscheidene ministeriële besluiten, teneinde verwijzingen naar het CODA¹ en het WIV² op te heffen of te vervangen door verwijzingen naar Sciensano (artikelen 1 tot 6 van het ontwerp). Voorts strekt artikel 7 van het ontwerp tot de opheffing van een aantal ministeriële besluiten betreffende de personeelsformatie, het organigram en de rechtspersoonlijkheid van het WIV en CODA, nu die entiteiten opgaan in Sciensano.

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond, deels in artikel 132 (en niet artikel 138 zoals verkeerdelijk wordt vermeld in de aanhef) van het ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de wet tot oprichting van Sciensano'³ en deels in artikel 47 (en niet artikel 56 zoals verkeerdelijk wordt vermeld in de aanhef) van het ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering, wat personeelszaken betreft, van de wet tot oprichting van Sciensano en tot vaststelling van de datum van de inwerkingtreding van bepaalde bepalingen van dezelfde wet'⁴.

3.2. Voor de eerstgenoemde bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 47 van de wet⁵ 'tot oprichting van Sciensano' (hierna: de Sciensanowet). Voor de laatstgenoemde bepaling kan eveneens worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, deze keer gelezen in samenhang met de artikelen 18, § 1, tweede lid, en § 3, 41, § 1, derde lid, 50, tweede lid, 52, § 1, vierde lid, en § 4, derde lid, en 77, eerste lid, van de Sciensanowet.

3.3. Het te nemen ministerieel besluit kan uiteraard pas in werking treden van zodra de voormelde rechtsgrondbepalingen zelf in werking zijn getreden. Het kan dan ook het best samen met de twee voormelde koninklijke besluiten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

¹ Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie.

² Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.

³ Waarover de Raad van State advies 62.791/3 geeft op dezelfde dag als dit advies.

⁴ Waarover de Raad van State advies 62.798/3 geeft op dezelfde dag als dit advies.

⁵ Het ontwerp van wet 'tot oprichting van Sciensano' is op 18 januari 2018 in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2795/008), maar is op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, nog niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

3.4. In de aanhef wordt ook verwezen naar de artikelen 10 en 11 van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ en naar het koninklijk besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’. Die bepalingen zijn weliswaar relevant in het kader voor het overleg met de vakbonden waaraan dit ontwerp is onderworpen, maar ze vormen als dusdanig geen rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit.

VORMVEREISTEN

4. Het advies van de Inspectie van Financiën van 13 mei 2016 heeft (onder meer) betrekking op het ontworpen ministerieel besluit, maar in het akkoord van de minister bevoegd voor begroting van 15 juli 2016 wordt niet naar dit besluit verwezen. Het begrotingsakkoord moet bijgevolg alsnog worden ingewonnen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dat akkoord 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.

5. Wat betreft de onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties kan worden verwezen naar opmerking 5 van advies 62.798/3 dat op dezelfde dag als dit advies wordt gegeven over het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering, wat personeelszaken betreft, van de wet tot oprichting van Sciensano en tot vaststelling van de datum van de inwerkingtreding van bepaalde bepalingen van dezelfde wet’, en waarin wordt uiteengezet dat die onderhandelingen ook effectief zijn gevoerd wat betreft de uitvoeringsbesluiten van de Sciensanowet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In het opschrift van dit ontwerp moeten zowel het opschrift van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van de wet tot oprichting van Sciensano’⁶ als het opschrift van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering, wat personeelszaken betreft, van de wet tot oprichting van Sciensano en tot vaststelling van de datum van de inwerkingtreding van bepaalde bepalingen van dezelfde wet’ worden vermeld, aangezien het ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de uitvoering van beide koninklijke besluiten.

⁶ Zie opmerking 8 in advies 62.791/3 over het opschrift van dat ontwerp van koninklijk besluit.

Aanhef

7. Aangezien het te nemen ministerieel besluit ook uitgaat van de minister bevoegd voor landbouw, moet vooraan in de aanhef ook die minister worden vermeld.

8. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1, 3.2 en 3.4, moet voor het eerste lid van de aanhef een nieuw eerste lid worden toegevoegd, luidende: “Gelet op artikel 108 van de Grondwet;”, alsook een nieuw tweede lid, waarin wordt verwezen naar de artikelen 18, § 1, tweede lid, en § 3, 41, § 1, derde lid, 47, 50, tweede lid, 52, § 1, vierde lid, en § 4, derde lid, en 77, eerste lid, van de Sciensanowet.

In het huidige eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 132 (niet: 138) van het koninklijk besluit ‘tot uitvoering van de wet tot oprichting van Sciensano’⁷. In het huidige tweede lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 47 (niet: artikel 56) van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering, wat personeelszaken betreft, van de wet tot oprichting van Sciensano en tot vaststelling van de datum van de inwerkingtreding van bepaalde bepalingen van dezelfde wet’.

Het huidige derde en vierde lid van de aanhef moeten worden weggelaten.

Artikel 2

9. In de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp moeten de drie puntjes na het woord “Sciensano” worden weggelaten.

Artikel 4

10. In de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp schrijve men “zevenentwintigste lid” in plaats van “zeven en twintigste lid”.

Artikel 5

11. De gemachtigde bevestigde dat de specifieke wetsbepaling waarbij de Commissie Gevaarlijke Producten was ingesteld, niet meer bestaat. De wijziging vervat in artikel 5 van het ontwerp is dan ook doelloos, zodat deze bepaling moet worden weggelaten.

⁷ Zie opmerking 8 in advies 62.791/3 over het opschrift van dat ontwerp van koninklijk besluit.

Artikel 6

12. De wijzigingen vervat in artikel 6, 2° tot 7°, van het ontwerp worden aangebracht in een enkele tabel voor de Nederlandse en de Franse tekst. Er kan worden overwogen om eenvoudigheidshalve de tabel in een keer te vervangen door een nieuwe aangepaste versie ervan. De aanhef moet in dat geval wel worden aangevuld met de rechtsgrondbepalingen vermeld in de aanhef van het ministerieel besluit van 21 september 2011 'tot aanwijzing in het Centrum voor Onderzoek in diergeneeskunde en agrochemie van de bevoegde hiërarchische meerderen die gemachtigd zijn om een voorlopig voorstel van tuchtstraf of een voorstel van schorsing in het belang van de dienst uit te brengen'.

*

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 de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et du Ministre de l'Agriculture, soumis pour avis, a, en premier lieu, pour objet d'apporter un certain nombre de modifications dans plusieurs arrêtés ministériels afin de supprimer les références au CERVA ¹ et à l'ISP ² ou de les remplacer par des références à Sciensano (articles 1^{er} à 6 du projet). L'article 7 du projet vise ensuite à abroger certains arrêtés ministériels concernant le cadre organique, l'organigramme et la personnalité juridique de l'ISP et du CERVA, dès lors que ces entités se fondent dans Sciensano.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique, en partie dans l'article 132 (et non dans l'article 138, comme il est indiqué par erreur dans le préambule) du projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi portant création de Sciensano' ³ et en partie dans l'article 47 (et non dans l'article 56 comme le mentionne erronément le préambule) du projet d'arrêté royal 'portant exécution, en ce qui concerne la matière du personnel, de la loi portant création de Sciensano et fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la même loi' ⁴.

3.2. En ce qui concerne la première disposition citée, on peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 47 de la loi ⁵ 'portant création de Sciensano' (ci-après : la loi Sciensano). En ce qui concerne la dernière disposition citée, on peut également s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné cette fois avec les articles 18, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3, 41, § 1^{er}, alinéa 3, 50, alinéa 2, 52, § 1^{er}, alinéa 4, et § 4, alinéa 3, et 77, alinéa 1^{er}, de la loi Sciensano.

3.3. L'arrêté ministériel envisagé ne pourra évidemment entrer en vigueur que lorsque les dispositions procurant un fondement juridique, précitées, seront elles-mêmes entrées en vigueur. Il est dès lors préférable qu'il soit publié au *Moniteur belge* en même temps que les deux arrêtés royaux précités.

¹ Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques.

² Institut scientifique de la santé publique.

³ Sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 62.791/3 le même jour que le présent avis.

⁴ Sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 62.798/3 le même jour que le présent avis.

⁵ Le projet de loi 'portant création de Sciensano' a été adopté le 18 janvier 2018 en séance plénière de la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-2795/008), mais n'a pas encore été publié au *Moniteur belge* au moment où le présent avis est donné.

3.4. Le préambule fait également mention des articles 10 et 11 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' et de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'. Certes, ces dispositions sont pertinentes dans le cadre de la concertation avec les syndicats à laquelle est soumis ce projet, mais elles ne constituent pas, en tant que telles, un fondement juridique pour l'arrêté ministériel en projet.

FORMALITÉS

4. L'avis de l'Inspection des finances du 13 mai 2016 porte (notamment) sur l'arrêté ministériel en projet, mais l'accord du 15 juillet 2016 du ministre qui a le budget dans ses attributions ne fait pas mention de cet arrêté. L'accord budgétaire doit par conséquent encore être recueilli.

Si cet accord 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.

5. En ce qui concerne les négociations avec les organisations syndicales représentatives, on se reportera à l'observation 5 de l'avis 62.798/3 qui est donné le même jour que le présent avis, sur le projet d'arrêté royal 'portant exécution, en ce qui concerne la matière du personnel, de la loi portant création de Sciensano et fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la même loi' et qui précise que ces négociations ont été menées effectivement en ce qui concerne les arrêtés d'exécution de la loi Sciensano également.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans l'intitulé de ce projet, il y a lieu de mentionner à la fois l'intitulé du projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi du portant création de Sciensano'⁶ et l'intitulé du projet d'arrêté royal 'portant exécution, en ce qui concerne la matière du personnel, de la loi portant création de Sciensano et fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la même loi', étant donné que le projet d'arrêté ministériel pourvoit à l'exécution des deux arrêtés royaux.

⁶ Voir l'observation 8 dans l'avis 62.791/3 sur l'intitulé de ce projet d'arrêté royal.

Préambule

7. Dès lors que l'arrêté ministériel envisagé émane également du ministre qui a l'agriculture dans ses attributions, il y a lieu d'indiquer aussi ce ministre au début du préambule.

8. Eu égard à ce qui a été observé aux points 3.1, 3.2 et 3.4, il faut ajouter avant le premier alinéa du préambule un nouvel alinéa 1^{er}, rédigé comme suit : « Vu l'article 108 de la Constitution ; », ainsi qu'un nouvel alinéa 2 faisant référence aux articles 18, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3, 41, § 1^{er}, alinéa 3, 47, 50, alinéa 2, 52, § 1^{er}, alinéa 4, et § 4, alinéa 3, et 77, alinéa 1^{er}, de la loi Sciensano.

Dans l'actuel premier alinéa du préambule, on visera l'article 132 (et non : 138) de l'arrêté royal 'portant exécution de la loi portant création de Sciensano'⁷. Dans l'actuel deuxième alinéa du préambule, on visera l'article 47 (et non : l'article 56) du projet d'arrêté royal 'portant exécution, en ce qui concerne la matière du personnel, de la loi portant création de Sciensano et fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la même loi'.

On omettra les actuels troisième et quatrième alinéas du préambule.

Article 2

9. Dans le texte français de l'article 2 du projet, on supprimera les points de suspension après le mot « Sciensano ».

Article 4

10. Dans le texte néerlandais de l'article 4 du projet, on écrira « zevenentwintigste lid » au lieu de « zeven en twintigste lid ».

Article 5

11. Le délégué a confirmé que la disposition légale spécifique qui a institué la Commission Produits dangereux, n'existe plus. La modification contenue à l'article 5 du projet étant donc sans objet, il convient de supprimer cette disposition.

⁷ Voir l'observation 8 dans l'avis 62.791/3 sur l'intitulé de ce projet d'arrêté royal.

Article 6

12. Les modifications contenues à l'article 6, 2° à 7°, du projet sont apportées dans un seul tableau pour le texte français et néerlandais. Par souci de facilité, on peut envisager de remplacer le tableau par une nouvelle version adaptée de celui-ci. Dans ce cas, le préambule devra être complété par les dispositions procurant un fondement juridique, mentionnées dans le préambule de l'arrêté ministériel du 21 septembre 2011 'désignant pour le Centre d'Etude et de Recherches vétérinaires et agro-chimiques, les supérieurs hiérarchiques compétents habilités à émettre une proposition provisoire en matière de peine disciplinaire ou une proposition de suspension dans l'intérêt du service'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT