



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.232/3
van 19 juni 2019

avis 66.232/3
du 19 juin 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'betreffende de opdrachten aan en
de financiering van de
verenigingen in het kader van
preventie- en
bestrijdingsprogramma's voor
dierziekten die tot de bevoegdheid
van de Federale Overheid
Volksgezondheid, Veiligheid van
de Voedselketen en Leefmilieu
behoren'

un projet d'arrêté royal 'relatif aux
missions et au financement des
associations dans le cadre des
programmes de prévention et de
lutte en matière de maladies
animales relevant de la compétence
du Service Public Fédéral Santé
publique, Sécurité de la Chaîne
alimentaire et Environnement'

Op 20 mei 2019 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 'betreffende de opdrachten aan en de financiering van de verenigingen in het kader van preventie- en bestrijdingsprogramma's voor dierziekten die tot de bevoegdheid van de Federale Overheid Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu behoren'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2019.

*

Le 20 mai 2019, 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 'relatif aux missions et au financement des associations dans le cadre des programmes de prévention et de lutte en matière de maladies animales relevant de la compétence du Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 11 juin 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2019.

*

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.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een wettelijke basis te creëren voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: de FOD) en de verenigingen erkend in toepassing van het koninklijk besluit van 26 november 2006 ‘houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren’ (hierna: de erkende verenigingen). De samenwerkingsovereenkomst heeft betrekking op de opdrachten en de financiering van de erkende verenigingen in het kader van de preventie- en bestrijdingsprogramma’s voor dierenziekten die tot de bevoegdheid van de FOD behoren.

Artikel 1 van het ontwerp van besluit bevat een aantal definities.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de FOD het beheer en de dagelijkse leiding van de vrijwillige en de verplichte preventie- en bestrijdingsprogramma’s voor dierenziekten, die financieel ondersteund worden door het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het Fonds), toevertrouwt aan de erkende verenigingen en dat de “uitvoeringsmodaliteiten” worden overeengekomen tussen de partijen, zijnde de FOD en de erkende verenigingen.

Binnen de perken van het daartoe bestemde begrotingsartikel ontvangen de erkende verenigingen een vergoeding voor het uitvoeren van de hun toevertrouwde taken waarvan de “betalingsmodaliteiten” worden overeengekomen tussen de FOD en de erkende verenigingen (artikel 3 van het ontwerp).

Naar luid van artikel 4 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2019.

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 op grond waarvan de Koning de voorwaarden van de financiële staatstussenkomst ten gunste van de erkende verenigingen kan vaststellen en de wijze van samenwerking met de Dienst¹ bepaalt.

4.2. In het tweede lid van de aanhef wordt nog melding gemaakt van “artikel 4, [eerste lid], 1°”, 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’, naar luid waarvan de prefinanciering of de financiering van de uitgaven van de overheid in het kader van onder meer de Dierengezondheidswet kunnen aangerekend worden ten laste van het Fonds. Deze bepaling biedt evenwel geen bijkomende rechtsgrond voor het ontworpen besluit, aangezien het geen wijzigingen aanbrengt in de uitgaven van de overheid die ten laste van het Fonds worden gelegd. Artikel 2 van het ontwerp strekt er enkel toe de uitbetaling van de vergoeding aan de erkende verenigingen te regelen voor de prestaties die deze verenigingen hebben verricht in het kader van de Dierengezondheidswet waarvan de (pre)financiering reeds is geregeld in artikel 4, eerste lid, 1°, van de wet van 23 maart 1998.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. In de Nederlandse tekst van het ontwerp worden de termen “dierziekten”² en “dierenziekten”³ door elkaar gebruikt. Overeenkomstig de begripsomschrijving in artikel 1, 3°, van de Dierengezondheidswet moet telkens de term “dierenziekten” worden gebruikt.

Aanhef

6. Het tweede lid van de aanhef moet worden weggelaten (zie opmerking 4.2.).

Artikel 1

7.1. Artikel 1, 1°, van het ontwerp bepaalt dat voor de toepassing van het te nemen besluit onder “minister” moet worden verstaan “de minister tot wiens bevoegdheid de Veiligheid van de Voedselketen behoort”. Aangezien in de daaropvolgende bepalingen van het ontwerp nergens wordt verwezen naar de bevoegde minister is het ontworpen artikel 1, 1°, overbodig.

¹ Dit is naargelang het geval de diergeneeskundige dienst van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu of het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (artikel 1, 10° en 11°, van de Dierengezondheidswet).

² Zie het opschrift en artikel 2.

³ Zie artikel 1, 3°.

7.2. In artikel 1, 4°, van het ontwerp dienen de begrippen “fonds” en “begrotingsfonds” met een hoofdletter te worden geschreven.⁴

Artikel 2

8.1. Om toelichting gevraagd over de draagwijdte van artikel 2 van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het betreft een samenwerkingsovereenkomst tussen het Begrotingsfonds voor de Gezondheid en de Kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten en de erkende verenigingen waarin de wederzijdse rechten en plichten van de FOD en de erkende verenigingen worden vastgelegd.

De opdrachten aan de erkende verenigingen betreffen het beheer en de dagelijkse leiding van de preventie- en bestrijdingsprogramma's gefinancierd door het Fonds met name het administratieve beheer, de centralisatie van de analyseresultaten, opvolging van de tussenkomsten aan de veehouder en de diergeneeskundige omkadering/ondersteuning van deze bestrijdingsprogramma's.

Het betreft een overeenkomst tussen de 2 partijen, FOD en erkende verenigingen, er worden geen verplichtingen opgelegd aan derden die niet voorzien zijn in de wetgeving.”

In het licht van deze toelichting lijkt de opdracht aan de FOD om het beheer en de dagelijkse leiding van de bestrijdingsprogramma's toe te vertrouwen aan de erkende verenigingen en de uitvoeringsmodaliteiten ervan op te nemen in een overeenkomst tussen de beide partijen, aanvaardbaar.

8.2. In de Nederlandse tekst moet het woord “toevertrouwt” worden vervangen door het woord “toevertrouwd” en de woorden “overeen gekomen” door het woord “overeengekomen”.

Artikel 3

9. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat de prestaties van de erkende verenigingen door de FOD vergoed worden “binnen de perken van het daartoe bestemde begrotingsartikel”. Uit die precisering vloeit voort dat vanaf een bepaald tijdstip, namelijk als het jaarlijks vastgestelde begrotingskrediet is opgebruikt, de betreffende vergoedingen niet meer worden betaald.

Een dergelijke regeling staat evenwel op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de datum van het betalingsverzoek bepalend kan zijn voor het al dan niet inwilligen ervan. Deze opmerking klemmt des te meer nu het gaat om een vergoeding voor reeds verrichte prestaties, zodat kan worden aangenomen dat de erkende verenigingen legitieme verwachtingen kunnen koesteren inzake die betalingen. Ofschoon de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook wel inziet dat niet op sluitende wijze kan worden gewaarborgd dat de vereiste

⁴ Zie artikel 3 van de wet van 23 maart 1998.

begrotingsmiddelen voorhanden zijn om alle kosten te dragen die normalerwijze ten laste vallen van het Begrotingsfonds, moeten de stellers van het ontwerp niettemin streven naar een regeling waarbij wordt voorkomen dat de legitieme verwachtingen van de betrokkenen worden gefnuikt, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat zij tijdig kunnen vernemen wanneer er geen beschikbare begrotingskredieten meer zijn.

Artikel 4

10.1. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2019. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

10.2. De gemachtigde verstrekke de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“Deze overeenkomst betreft lopende bestrijdingsprogramma’s wat de retroactiviteit noodzakelijk maakt voor de goede werking van de diensten, verkregen situaties worden hierdoor niet aangetast. Integendeel, indien men de retroactiviteit niet zou toepassen kan de dienstverlening hierdoor in het gedrang komen met nadelige gevolgen voor de veehouders”.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke reglementaire basis af te wachten, en, wanneer die basis uiteindelijk tot stand komt, er terugwerkende kracht aan te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is.

Gelet hierop – maar de Raad van State heeft geen zicht op de “uitvoeringsmodaliteiten” en de “modaliteiten van betaling” die zijn overeengekomen tussen de FOD en erkende verenigingen – lijkt de conclusie te moeten zijn dat de terugwerkende kracht waarin wordt voorzien in artikel 4 van het ontwerp, niet noodzakelijk kan worden geacht voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur.

*

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.

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 vise à créer une base légale pour la conclusion d'un accord de coopération entre le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : le SPF) et les associations agréées en application de l'arrêté royal du 26 novembre 2006 'fixant les conditions d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et leur confiant des tâches relevant de la compétence de l'Agence' (ci-après : les associations agréées). L'accord de coopération porte sur les missions et le financement des associations agréées dans le cadre des programmes de prévention et de lutte en matière de maladies animales relevant de la compétence du SPF.

L'article 1^{er} du projet d'arrêté contient un certain nombre de définitions.

L'article 2 du projet dispose que le SPF confie la gestion et la conduite journalière des programmes volontaires et obligatoires de prévention et de lutte en matière de maladies animales financés par le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après : le Fonds) aux associations agréées, et que les modalités d'exécution sont fixées de commun accord par les parties, à savoir le SPF et les associations agréées.

Dans les limites de l'article budgétaire destiné à cette fin, les associations agréées reçoivent, pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées, une rétribution dont les modalités de paiement sont fixées de commun accord entre le SPF et les associations précitées (article 3 du projet).

Aux termes de l'article 4 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2019.

4.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', en vertu duquel le Roi peut fixer les conditions de l'intervention financière de l'État en faveur des associations agréées et le mode de collaboration avec le Service ¹.

4.2. Le deuxième alinéa du préambule fait encore mention de « l'article 4, [alinéa 1^{er}], 1° », 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 auquel le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi relative à la santé des animaux, entre autres, peut être imputé au Fonds. Or, cette disposition ne procure pas de fondement juridique supplémentaire à l'arrêté en projet dès lors qu'elle n'apporte pas de modification aux dépenses de l'autorité qui sont imputées au Fonds. L'article 2 du projet vise uniquement à régler le versement de la rétribution aux associations agréées pour les prestations qu'elles ont effectuées dans le cadre de la loi relative à la santé des animaux dont le (pré)financement a déjà été réglé à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 23 mars 1998.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Dans le texte du projet, les termes « maladies animale » / « dierziekten » ² et « maladies des animaux » « dierenziekten » ³ sont employés indifféremment. Conformément à la définition de la notion contenue à l'article 1^{er}, 3°, de la loi relative à la santé des animaux, il faut utiliser chaque fois le terme « maladies des animaux » / « dierenziekten ».

Préambule

6. On omettra le deuxième alinéa du préambule (voir l'observation 4.2.).

Article 1^{er}

7.1. L'article 1^{er}, 1°, du projet prévoit que pour l'application de l'arrêté envisagé, on entend par « ministre » « le ministre qui a la Sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions ». Les dispositions suivantes du projet ne faisant nulle part référence au ministre compétent, l'article 1^{er}, 1°, en projet, est superflu.

¹ Il s'agit, suivant le cas, du service vétérinaire du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement ou de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (article 1^{er}, 10° et 11°, de la loi relative à la santé des animaux).

² Voir l'intitulé et l'article 2.

³ Voir l'article 1^{er}, 3°.

7.2. À l'article 1^{er}, 4°, du projet, on écrira les notions « fonds » et « fonds budgétaire » avec une majuscule ⁴.

Article 2

8.1. Invité à préciser la portée de l'article 2 du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het betreft een samenwerkingsovereenkomst tussen het Begrotingsfonds voor de Gezondheid en de Kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten en de erkende verenigingen waarin de wederzijdse rechten en plichten van de FOD en de erkende verenigingen worden vastgelegd.

De opdrachten aan de erkende verenigingen betreffen het beheer en de dagelijkse leiding van de preventie- en bestrijdingsprogramma's gefinancierd door het Fonds met name het administratieve beheer, de centralisatie van de analyseresultaten, opvolging van de tussenkomsten aan de veehouder en de diergeneeskundige omkadering/ondersteuning van deze bestrijdingsprogramma's.

Het betreft een overeenkomst tussen de 2 partijen, FOD en erkende verenigingen, er worden geen verplichtingen opgelegd aan derden die niet voorzien zijn in de wetgeving ».

À la lumière de ces explications, la mission du SPF visant à confier la gestion et la conduite journalière des programmes de lutte aux associations agréées et à en inscrire les modalités d'exécution dans une convention entre les deux parties, paraît admissible.

8.2. Dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer le mot « toevertrouwt » par le mot « toevertrouwd » et les mots « overeen gekomen » par le mot « overeengekomen ».

Article 3

9. L'article 3 du projet dispose que les prestations des associations agréées sont rétribuées par le SPF « dans les limites de l'article budgétaire y attaché ». Il découle de cette précision qu'à partir d'un certain moment, à savoir lorsque les crédits budgétaires fixés annuellement auront été épuisés, les rétributions en question ne seront plus payées.

Un tel dispositif se heurte toutefois au principe d'égalité, dès lors que la date de la demande de paiement peut être décisive pour qu'elle soit accueillie ou non. Cette observation s'impose d'autant plus qu'il s'agit d'une rétribution pour des prestations déjà effectuées, de sorte qu'il peut être admis que les associations agréées peuvent nourrir des attentes légitimes en ce qui concerne ces paiements. Bien que le Conseil d'État, section de législation, soit bien conscient que la disponibilité des moyens budgétaires requis pour supporter tous les coûts qui sont normalement à la charge du Fonds budgétaire précité ne peut être garantie d'une manière optimale, les auteurs du projet devront néanmoins s'efforcer d'élaborer un dispositif permettant d'éviter de décevoir les attentes légitimes des intéressés, par exemple en veillant à ce qu'ils puissent savoir en temps utile quand les crédits budgétaires disponibles sont épuisés.

⁴ Voir l'article 3 de la loi du 23 mars 1998.

Article 4

10.1. Conformément à l'article 4 du projet, l'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} janvier 2019. Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

10.2. Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Deze overeenkomst betreft lopende bestrijdingsprogramma's wat de retroactiviteit noodzakelijk maakt voor de goede werking van de diensten, verkregen situaties worden hierdoor niet aangetast. Integendeel, indien men de retroactiviteit niet zou toepassen kan de dienstverlening hierdoor in het gedrang komen met nadelige gevolgen voor de veehouders ».

La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis.

Compte tenu de ce qui précède – mais le Conseil d'État n'a pas connaissance des modalités d'exécution ni des modalités de paiement qui ont été convenues entre le SPF et les associations agréées –, force est de conclure, semble-t-il, que la rétroactivité prévue par l'article 4 du projet ne peut pas être réputée nécessaire à la continuité ou au bon fonctionnement de l'administration.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT