RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.981/3
van 2 maart 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vastlegging van de vergoeding toegekend aan de erkende dierenartsen in het kader van de dringende maatregelen betreffende de bestrijding van de Afrikaanse varkenspest’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.981/3
du 2 mars 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant une indemnité aux vétérinaires agréés dans le cadre des mesures d’urgence concernant la lutte contre la peste porcine africaine’

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

Op 31 januari 2020 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 vastlegging van de vergoeding toegekend aan de erkende dierenartsen in het kader van de dringende maatregelen betreffende de bestrijding van de Afrikaanse varkenspest'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-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 2 maart 2020.

*

Le 31 janvier 2020, 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 'fixant une indemnité aux vétérinaires agréés dans le cadre des mesures d'urgence concernant la lutte contre la peste porcine africaine'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 février 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mars 2020.

*

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

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 verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in een vergoeding voor de bedrijfsdierenartsen en erkende dierenartsen voor het nemen van monsters voor onderzoek op Afrikaanse varkenspest (artikel 1, § 1, van het ontwerp). De vergoeding wordt toegekend op voorwaarde dat de monsterneming werd uitgevoerd volgens de instructies van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) en voor zover de gevraagde documenten correct en volledig worden ingevuld (artikel 1, § 2). De vergoeding wordt rechtstreeks uitbetaald aan de dierenartsen in kwestie (artikel 1, § 3).

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7, § 3, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waarin de Koning wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen onder welke de dierenartsen medewerken aan de uitvoering van deze wet.

4.2. In zoverre bij artikel 1, § 1, van het ontworpen besluit de vergoeding van de bedrijfsdierenartsen en de erkende dierenartsen ten laste wordt genomen door het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, kan daarvoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met 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'.

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

4.3. In artikel 1, § 2, van het ontworpen besluit wordt melding gemaakt van de instructies van het FAVV. Voor zover de bevoegdheid van het FAVV om die instructies te geven reeds uit andere regelgeving blijkt, strekt de ontworpen bepaling er niet toe bijkomende bevoegdheden toe te kennen aan het FAVV, zodat niet bijkomstig een beroep moet worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, in samenhang gelezen met de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.[1]

VORMVEREISTEN

5. Gevraagd of het ontwerp niet overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie diende te worden aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde:

> "De volledige werking van het Sanitair Fonds (inkomsten en uitgaven) zijn in het kader van de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 aangemeld bij de Europese Commissie."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar paragraaf 2 van artikel 7 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 worden weggelaten (opmerking 4.1). Voor dat eerste lid moet een nieuw lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet (opmerking 4.2).

6.2. In het huidige tweede lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) schrijve men "artikel 4, *eerste lid*, 1°".

6.3. De in het huidige derde lid van de aanhef weergegeven bepaling biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Die verwijzing zou weliswaar kunnen worden behouden als weergave van het relevante juridische kader. Ze moet dan als volgt worden geformuleerd onderaan de aanhef:

"Overwegende het ministerieel besluit van 26 september 2018 houdende dringende maatregelen betreffende de bestrijding van Afrikaanse varkenspest, artikel 16;".

6.4. In het vijfde lid van de aanhef schrijve men "Gelet op het overleg tussen de gewesten en de federale overheid van 23 mei 2019, goedgekeurd op 3 juni 2019". Bovendien moeten de vormvereisten in de aanhef in chronologische volgorde worden weergegeven.

[1] In het andere geval moet worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 (en moet de aanhef in die zin worden aangevuld).

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

Artikel 1

7. In artikel 1, §§ 1, 2 en 4, van het ontwerp wordt verwezen naar "het Begrotingsfonds", "het Fonds", "het Voedselagentschap" en, in de Nederlandse versie van de tekst, "het Agentschap". Hiermee worden allicht, enerzijds, het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten en, anderzijds, het FAVV bedoeld. Dat blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp. Ook in artikel 1 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 worden die begrippen niet gedefinieerd.[2] Het begrip "agentschap" wordt weliswaar gedefinieerd in artikel 2, 20, van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 'betreffende de bestrijding van Afrikaanse varkenspest', maar die definitie geldt enkel voor de toepassing van dat besluit.

Bijgevolg moet in een definitie worden voorzien van de begrippen "het Fonds" (of "het Begrotingsfonds") en "het Agentschap" (of "het Voedselagentschap").

8.1. In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, van het ontwerp schrijve men "voorziene" (in plaats van "voorzien").

8.2. Ook moeten de Nederlandse en de Franse tekst van die bepaling beter op elkaar worden afgestemd. Zo wordt er in de Nederlandse versie gewag gemaakt van "monsters", terwijl de Franse versie het heeft over "échantillons de sang". De Nederlandse tekst heeft het vervolgens over een "bloedstaal", terwijl in de Franse tekst wordt gesproken over een "échantillon".

9. De "vereniging" waarnaar wordt verwezen in artikel 1, § 2, van het ontwerp betreft 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' en het ministerieel besluit van 26 november 2006 'tot erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten'. Met "documenten" worden de documenten bedoeld die de staalnames vergezellen naar het laboratorium om de resultaten van de analyses te kunnen linken aan de correcte dieren.

In het licht van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om deze termen te verduidelijken, opdat hun betekenis duidelijk is voor de lezer.

10. Naar luid van artikel 1, § 3, van het ontwerp wordt het bedrag van de vergoeding rechtstreeks uitbetaald aan "de erkende dierenartsen".

[2] Bovendien gelden de definities in die bepaling "voor de toepassing van deze wet".

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

Uit artikel 1, § 1, van het ontwerp vloeit evenwel voort dat er een vergoeding wordt toegekend aan de bedrijfsdierenartsen *en* erkende dierenartsen. Ofwel moet de bepaling in artikel 1, § 3, eerste lid, worden uitgebreid tot de bedrijfsdierenartsen,[3] ofwel zal bepaald moeten worden hoe de betaling van de aan die dierenartsen toegekende vergoeding moet gebeuren.

11. Ook wat artikel 1, § 3, van het ontwerp betreft moeten de Nederlandse en de Franse tekst beter op elkaar worden afgestemd. In de Nederlandse tekst wordt immers bepaald dat de kwartaalstaten op straffe van *nietigheid* binnen negentig kalenderdagen bij de inspecteur-dierenarts moeten toekomen, terwijl in de Franse tekst die verplichting geldt "sous peine de *déchéance*". De correcte Nederlandse vertaling van het Franse "*déchéance*" is evenwel "verval", en de correcte Franse vertaling van het Nederlandse "nietigheid", is "nullité".

Gevraagd welke term overeenstemt met het werkelijke doel van de stellers van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

> "De kwartaalstaten van de dierenartsen dienen tijdig (binnen de 90 kalenderdagen vanaf de laatste dag van het kwartaal waarop zij betrekking hebben) ingediend te worden, zo niet komen ze niet meer in aanmerking voor uitbetaling."

Aangezien de bepaling een termijn instelt, dient de voorkeur gegeven te worden aan het woord "verval" (in het Frans: "déchéance").

*

[3] In het tweede lid van die bepaling wordt in algemene bewoordingen gewag gemaakt van de kwartaalstaten *van de dierenartsen*.

‡LW-BADUQDABJ-GGIBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit qu'une indemnité est allouée aux vétérinaires d'exploitations et aux vétérinaires agréés pour le prélèvement d'échantillons en vue de leur analyse du point de vue de la peste porcine africaine (article 1er, § 1er, du projet). L'indemnité est accordée à condition que l'échantillonnage ait été exécuté suivant les instructions de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) et que les documents demandés aient été correctement et complètement remplis (article 1er, § 2). L'indemnité est payée directement aux médecins vétérinaires en question (article 1er, § 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 3, de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987, qui habilite le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de cette loi.

4.2. Dans la mesure où l'article 1er, § 1er, de l'arrêté en projet met l'indemnité des vétérinaires d'exploitations et des vétérinaires agréés à la charge du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, il peut se fonder à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, alinéa 1er, 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'.

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

4.3. L'article 1er, § 2, de l'arrêté en projet fait mention des instructions de l'AFSCA. Dans la mesure où la compétence de cette dernière à cet égard découle déjà d'une autre réglementation, la disposition en projet ne vise pas à octroyer des compétences complémentaires à l'AFSCA, si bien qu'il ne faut plus recourir au pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' [1].

FORMALITÉS

5. À la question de savoir si le projet ne devait pas être notifié à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le délégué a répondu comme suit :

> « De volledige werking van het Sanitair Fonds (inkomsten en uitgaven) zijn in het kader van de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 aangemeld bij de Europese Commissie ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Au premier alinéa du préambule, on omettra la référence au paragraphe 2 de l'article 7 de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987 (observation 4.1). Ce premier alinéa doit être précédé d'un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution (observation 4.2).

6.2. Dans le deuxième alinéa actuel du préambule (qui deviendra le troisième), on écrira « l'article 4, *alinéa 1er*, 1° ».

6.3. La disposition mentionnée dans le troisième alinéa actuel du préambule ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Cette référence pourrait, certes, être maintenue, pour viser le cadre juridique pertinent. Dans ce cas, il y aura lieu de la reformuler comme suit à la fin du préambule :

« Considérant l'arrêté ministériel du 26 septembre 2018 portant des mesures d'urgence concernant la lutte contre la peste porcine africaine, l'article 16 ; ».

6.4. Au cinquième alinéa du préambule, on écrira « Vu la concertation entre les régions et l'autorité fédérale du 23 mai 2019, approuvée le 3 juin 2019 ». En outre, le préambule devra indiquer les formalités dans l'ordre chronologique.

[1] Dans le cas contraire, il y a lieu de se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 4, §§ 1er à 3, et avec l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 (et il convient de compléter le préambule dans ce sens).

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

Article 1er

7. L'article 1er, §§ 1er, 2 et 4, du projet vise le « Fonds budgétaire », le « Fonds », l'« Agence alimentaire » et, dans la version néerlandaise du texte, « het Agentschap ». Ces termes désignent assurément, d'une part, le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux et, d'autre part, l'AFSCA. Or, cela ne ressort pas du texte du projet. Ces notions ne sont pas non plus définies à l'article 1er de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987 [2]. Il est vrai que la notion d'« agence » est définie à l'article 2, 20, de l'arrêté royal du 19 mars 2004 'relatif à la lutte contre la peste porcine africaine', mais cette définition ne vaut que pour l'application de cet arrêté.

Par conséquent, il y a lieu de prévoir une définition pour les notions de « Fonds » (ou « Fonds budgétaire ») et d'« Agence » (ou « Agence alimentaire »).

8.1. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, du projet, on écrira « voorziene » (au lieu de « voorzien »).

8.2. Par ailleurs, il y a lieu de parfaire la concordance entre les textes français et néerlandais de cette disposition. Ainsi, la version française fait état d'« échantillons de sang », tandis que la version néerlandaise vise des « monsters ». Plus loin, le texte français fait mention d'un « échantillon », alors que le texte néerlandais mentionne un « bloedstaal ».

9. L'« association » visée à l'article 1er, § 2, du projet concerne 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' et de l'arrêté ministériel du 26 novembre 2006 'agréant des associations de lutte contre les maladies des animaux'. Par « documents », on entend les documents qui accompagnent les échantillons au laboratoire en vue de permettre de relier les résultats des analyses aux bons animaux.

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de préciser ces termes, afin que leur signification soit claire pour le lecteur.

10. Selon l'article 1er, § 3, du projet, le montant de l'indemnité est directement payé aux « médecins vétérinaires agréés ».

Il découle cependant de l'article 1er, § 1er, du projet, qu'une indemnité est allouée aux vétérinaires d'exploitations *et* aux vétérinaires agréés. Il convient soit d'étendre le champ d'application de l'article 1er, § 3, aux vétérinaires d'exploitations [3], soit de déterminer comment l'indemnité allouée est payée à ces vétérinaires.

11. Les textes français et néerlandais doivent mieux correspondre en ce qui concerne l'article 1er, § 3, du projet aussi. Le texte français dispose, en effet, que les états trimestriels

[2] En outre, les définitions de cette disposition valent « [p]our l'application de la présente loi ».

[3] À l'alinéa 2 de cette disposition, il est fait référence, en des termes généraux, aux états trimestriels *des vétérinaires*.

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡

doivent, « sous peine de *déchéance* », parvenir à l'inspecteur vétérinaire dans les nonante jours civils, tandis que dans le texte néerlandais, cette obligation vaut « op straffe van *nietigheid* ». La traduction correcte en néerlandais du terme français « déchéance » est toutefois « verval », alors que la traduction correcte en français du terme néerlandais « nietigheid » est « nullité ».

À la question de savoir quel terme correspond au véritable objectif poursuivi par les auteurs du projet, le délégué a répondu :

> « De kwartaalstaten van de dierenartsen dienen tijdig (binnen de 90 kalenderdagen vanaf de laatste dag van het kwartaal waarop zij betrekking hebben) ingediend te worden, zo niet komen ze niet meer in aanmerking voor uitbetaling ».

Étant donné que la disposition instaure un délai, on donnera la préférence au mot « déchéance » (« verval » en néerlandais).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BADUQDABJ-GGJIBVT‡