RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.652/1
van 10 februari 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 juli 2019 betreffende de bestrijding van influenza van het type H3 bij pluimvee en het koninklijk besluit van 29 september 2019 betreffende de vergoedingen van pluimvee afgemaakt of geslacht in het kader van de bestrijding van het influenzavirus type H3’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.652/1
du 10 février 2021

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 4 juillet 2019 relatif à la lutte contre l’influenza virus du type H3 chez les volailles et l’arrêté royal du 29 septembre 2019 relatif aux indemnisations des volailles mises à mort ou abattues dans le cadre de la lutte contre le virus de l’influenza de type H3’

‡LW-BCCVIFJAA-GIGFCVT‡

Op 11 januari 2021 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 4 juli 2019 betreffende de bestrijding van influenza van het type H3 bij pluimvee en het koninklijk besluit van 29 september 2019 betreffende de vergoedingen van pluimvee afgemaakt of geslacht in het kader van de bestrijding van het influenzavirus type H3'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2021.

*

Le 11 janvier 2021, 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 4 juillet 2019 relatif à la lutte contre l'influenza virus du type H3 chez les volailles et l'arrêté royal du 29 septembre 2019 relatif aux indemnisations des volailles mises à mort ou abattues dans le cadre de la lutte contre le virus de l'influenza de type H3'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2021.

*

‡LW-BCCVIFJAA-GIGFCVT‡

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.

*

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de werking van het koninklijk besluit van 4 juli 2019 'betreffende de bestrijding van influenza van het type H3 bij pluimvee'[1] en het koninklijk besluit van 29 september 2019 'betreffende de vergoedingen van pluimvee afgemaakt of geslacht in het kader van de bestrijding van het influenzavirus type H3' met een jaar te verlengen. Daartoe worden artikel 6 van het koninklijk besluit van 4 juli 2019 en artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 september 2019 vervangen door een bepaling waarin de datum van buitenwerkingtreding van beide koninklijke besluiten op 31 december 2021 wordt vastgesteld.

Uit de te vervangen bepalingen valt af te leiden dat de koninklijke besluiten van 4 juli 2019 en 29 september 2019 sinds 31 december 2020 niet langer gelding hebben. Zolang een tekst van kracht is, kan de datum van buitenwerkingtreding ervan worden uitgesteld of opgeheven door middel van een wijzigingsbepaling, waarbij erop wordt toegezien dat deze in werking treedt uiterlijk op de dag dat de tekst buiten werking treedt. Na die datum bestaat de tekst immers niet meer en elke wijziging die in werking treedt vanaf dat tijdstip zal doelloos zijn als ze geen terugwerkende kracht heeft. Wanneer een tekst niet meer van kracht is, kan de datum waarop hij buiten werking treedt bijgevolg alleen worden uitgesteld of opgeheven door terugwerkende kracht te verlenen aan de wijzigingsbepaling en voor zover deze terugwerking aanvaardbaar is.[2]

Wat de terugwerkende kracht van besluiten betreft, dient eraan te worden herinnerd dat deze slechts aanvaardbaar is 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.

Toegepast op de ontworpen regeling rijst de vraag of de terugwerkende kracht ervan kan worden ingepast in één van de voornoemde gevallen er onder andere mee rekening houdend dat bepaalde verplichtingen die in de betrokken koninklijke besluiten zijn vervat, in de praktijk op een zinvolle wijze retroactief moeten kunnen worden opgelegd en nageleefd en dat voor de eigenaars en inrichtingsverantwoordelijken uit de terugwerkende kracht geen minder voordelige vergoedingsregeling mag voortvloeien.

[1] In het zesde lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt gerefereerd aan het koninklijk besluit van 4 juli 2019, dient de zinsnede "de artikelen 2, 3 e[n] 4" te worden geschrapt.

[2] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 161, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-BGCVIFJAA-GIGFCVT‡

De gemachtigde bevestigde dat aan de ontworpen regeling het best terugwerkende kracht wordt gegeven tot 31 december 2020 en deelde in verband met de toelaatbaarheid van dergelijke terugwerkende kracht het volgende mee:

> "De verlenging van de regeling is wenselijk om de continuïteit en de goede werking van het bestuur te verzekeren (i.e beschikken over een wettelijk basis die toelaat om onmiddellijk te kunnen optreden indien dit virustype opnieuw zou opduiken en waardoor de gevolgschade tot een minimum beperkt kan worden)".

Rekening houdend met de bedoeling die aan het ontworpen besluit volgens de gemachtigde ten grondslag ligt, zal dit met een bepaling van inwerkingtreding in de aangegeven zin moeten worden aangevuld.

*

‡LW-BCCVIFJAA-GIGFCVT‡

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.

*

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prolonger d'un an l'application de l'arrêté royal du 4 juillet 2019 'relatif à la lutte contre l'influenza virus du type H3 chez les volailles' [1] et de l'arrêté royal du 29 septembre 2019 'relatif aux indemnisations des volailles mises à mort ou abattues dans le cadre de la lutte contre le virus de l'influenza de type H3'. À cet effet, il remplace l'article 6 de l'arrêté royal du 4 juillet 2019 et l'article 4 de l'arrêté royal du 29 septembre 2019 par une disposition qui fixe la date de fin de vigueur des deux arrêtés royaux au 31 décembre 2021.

Il se déduit des dispositions à remplacer que les arrêtés royaux des 4 juillet 2019 et 29 septembre 2019 ne s'appliquent plus depuis le 31 décembre 2020. Aussi longtemps qu'un acte est en vigueur, sa date de fin de vigueur peut être postposée ou supprimée par le biais d'une disposition modificative, en veillant à ce que celle-ci entre en vigueur au plus tard le jour de la fin de vigueur de l'acte. En effet, après cette date, l'acte n'existe plus et toute modification entrant en vigueur à ce moment sera dépourvue d'objet si elle n'a pas d'effet rétroactif. Par conséquent, lorsqu'un acte n'est plus en vigueur, sa date de fin de vigueur peut être postposée ou supprimée uniquement en donnant un effet rétroactif à la disposition modificative et pour autant que cette rétroactivité soit admissible [2].

En ce qui concerne la rétroactivité des arrêtés, il convient de rappeler que celle-ci n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'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.

L'application de cette règle aux dispositions en projet soulève la question de savoir si la rétroactivité de ce dernier peut s'inscrire dans un des cas précités, notamment compte tenu du fait que, dans la pratique, certaines obligations prévues par les arrêtés royaux concernés doivent pouvoir être utilement imposées et respectées avec effet rétroactif et que la rétroactivité ne peut pas induire un régime d'indemnisation moins favorable pour les propriétaires et les responsables d'établissements de volailles.

[1] Au sixième alinéa du préambule du projet qui vise l'arrêté royal du 4 juillet 2019, on supprimera le membre de phrase « les articles 2, 3 et 4 ».

[2] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 161, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-BCCVIFJAA-GIGFCVT‡

Le délégué a confirmé qu'il serait préférable de faire rétroagir les dispositions en projet au 31 décembre 2020 et a déclaré concernant l'admissibilité d'une telle rétroactivité ce qui suit :

> « De verlenging van de regeling is wenselijk om de continuïteit en de goede werking van het bestuur te verzekeren (i.e beschikken over een wettelijk basis die toelaat om onmiddellijk te kunnen optreden indien dit virustype opnieuw zou opduiken en waardoor de gevolgschade tot een minimum beperkt kan worden) ».

Compte tenu de l'intention qui, selon le délégué, préside à l'arrêté en projet, il conviendra de compléter celui-ci par une disposition d'entrée en vigueur dans le sens indiqué ci-dessus.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BCCVIFJAA-GIGFCVT‡