

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.598/3
VAN 3 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 5 december 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 januari 1993 betreffende de bestrijding van paardenpest", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.598/3
DU 3 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 5 décembre 2008, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 janvier 1993 relatif à la lutte contre la peste équine", a donné l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 2, 5, van het koninklijk besluit van 26 januari 1993 betreffende de bestrijding van paardenpest omschrijft als "door paardenpest aangetaste paardachtige" elke paardachtige waarbij de ziekte officieel werd vastgesteld aan de hand van een laboratoriumonderzoek, dat overeenkomstig de bijlage bij dit koninklijk besluit werd uitgevoerd door het Nationaal Instituut voor Diergeneeskundig Onderzoek (thans het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie of CODA).

De bijlage bij dit koninklijk besluit vormt de omzetting van bijlage D bij richtlijn 90/426/EEG van de Raad van 26 juni 1990 met betrekking tot vaststelling van veterinaire rechtelijke voorschriften voor het verkeer van paardachtigen en de invoer van paardachtigen uit derde landen ⁽¹⁾, die werd gewijzigd bij beschikking 2002/160/EG van de Commissie van 21 februari 2002 tot wijziging van bijlage D bij richtlijn 90/426/EEG van de Raad met betrekking tot de diagnostische tests voor paardenpest.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de bijlage te vervangen en zet daarmee de genoemde beschikking 2002/160/EG om in het interne recht.

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 9, 5/, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Krachtens deze bepaling wordt de Koning gemachtigd om de wijze en de voorwaarden van monsterneming vast te stellen, de ontledingsmethoden te bepalen, het tarief van de ontleding en de voorwaarden van erkenning van laboratoria vast te stellen en de uitvoering van sommige ontleding uitsluitend voor te behouden aan de laboratoria die Hij aanwijst; voorts wordt erin bepaald dat ze niet van toepassing is op de controles uitgevoerd met toepassing van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

⁽¹⁾ Naar deze bijlage wordt verwezen in artikel 5, lid 3, c), van richtlijn 90/426/EEG.

ALGEMENE OPMERKING

3. Koninklijke besluiten moeten worden voorgedragen en medeondertekend door alle ministers die bevoegd zijn voor de aangelegenheden waarop het betrokken besluit betrekking heeft. Het voorliggende ontwerp wordt alleen voorgedragen en medeondertekend door de Minister van Landbouw. Vraag is of het ontwerp niet ook, of zelfs uitsluitend, dient te worden voorgedragen en medeondertekend door de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, nu die minister in de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (artikel 1, 9) wordt aangewezen als de minister die in beginsel bevoegd is voor de uitvoering van die wet.

Artikel 2 van de wet van 8 juli 1992 betreffende de uitoefening van de bij wet toegekende bevoegdheden aan Ministeriële Comités en aan Ministers bepaalt dat de ministers aan wie bevoegdheden zijn toegekend bij een wet of bij een koninklijk besluit waarvan de wijziging bij wet moet geschieden, niettegenstaande de bewoordingen van deze wetten en besluiten, de ministers zijn die overeenkomstig het koninklijk besluit houdende benoeming van de Regeringsleden, eventueel gepreciseerd bij of aangevuld met andere koninklijke besluiten, bevoegd zijn voor de desbetreffende aangelegenheden.

In artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009 tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden wordt bepaald dat de Minister van Landbouw bevoegd is voor wat betreft de veiligheid van de voedselketen, met dien verstande dat een protocol wordt gesloten met de Minister van Volksgezondheid ⁽²⁾. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat het de Minister van Landbouw is die in de plaats is getreden van de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, voor wat betreft de uitvoering van de Dierengezondheidswet voor zover het regelgeving betreft die

⁽²⁾ In dat artikel wordt ook nog bepaald dat de Minister van Landbouw de voogdij uitoefent over het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en het CODA, doch dit impliceert niet dat deze minister bevoegd is voor de regelgeving inzake de uitvoering van de Dierengezondheidswet (zie advies 44.185/3 van 11 maart 2008 over een ontwerp van koninklijk besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 23 juni 2008 betreffende de maatregelen om het binnenbrengen en het verspreiden van bacterievuur (*Erwinia amylovora* (Burr.) Winsl. et al.) te voorkomen).

betrekking heeft op de veiligheid van de voedselketen en voorzover het desbetreffende protocol wordt gesloten.

Luidens artikel 2 van het protocol tussen de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw, dat niet is gedateerd maar luidens zijn artikel 6 van kracht wordt vanaf 21 december 2007 en waarnaar de gemachtigde verwijst als zijnde het protocol bedoeld in het artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009, is de Minister van Landbouw exclusief bevoegd voor het sanitair beleid van dieren en planten, uitgezonderd wanneer er een rechtstreekse weerslag is op de menselijke gezondheid en meer in het bijzonder de ziekten die rechtstreeks op de mens kunnen worden overgedragen, in welk geval de bevoegdheid verdeeld is tussen de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid. Het protocol geeft dus de bevoegdheid aan de Minister van Landbouw voor de regelgeving inzake het sanitair beleid ten aanzien van dieren voorzover er *geen* rechtstreekse weerslag is op de menselijke gezondheid.

Artikel 2 van het protocol lijkt evenwel in tegenspraak te zijn met artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009 aangezien dat artikel 2 de Minister van Landbouw bevoegd maakt voor het sanitair beleid inzake dieren wanneer er *geen* rechtstreekse weerslag is op de menselijke gezondheid,wijl het genoemde artikel 9 de Minister van Landbouw bevoegd maakt (mits het sluiten van een protocol) voor de uitvoering van de Dierengezondheidswet voorzover het regelgeving betreft die *wel* betrekking heeft op de veiligheid van de voedselketen.

Uit de verklaringen van de gemachtigde dient te worden afgeleid dat het ontwerp van besluit *geen* betrekking heeft op dierenziektes die rechtstreeks overdraagbaar zijn op de mens, zodat de Minister van Landbouw geen bevoegdheid kan putten uit artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009, dat primeert op artikel 2 van het genoemde protocol.

Het is derhalve de Minister van Volksgezondheid die bevoegd moet worden geacht ten aanzien van het ontworpen besluit. Indien zulks niet strookt met de bedoeling van de stellers van het koninklijk besluit van 14 januari 2009, dient dat besluit te worden aangepast.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. Het derde en vierde lid dienen aan te vangen met "Gelet op" in plaats van met "Overwegende" en het eerste en tweede lid te vormen.

5. De in het vijfde lid opgenomen considerans is overbodig, zodat dat lid kan worden weggelaten.

6. Gelet op de meest recente wetgevingstechnische voorschriften ⁽³⁾ redigere men het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State als volgt:

"Gelet op advies 45.598/3 van de Raad van State, gegeven op 3 maart 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 2

7. Volgens de gemachtigde zijn er geen bijzondere redenen om af te wijken van de gewone regels van inwerkingtreding van koninklijke besluiten en dient artikel 2 te vervallen.

⁽³⁾ *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'article 2, 5, de l'arrêté royal du 26 janvier 1993 relatif à la lutte contre la peste équine définit comme "équidé atteint de peste équine" tout équidé sur lequel la maladie a été officiellement constatée par un examen de laboratoire effectué conformément à l'annexe de cet arrêté royal par l'institut National de Recherches Vétérinaires (actuellement le Centre d'Étude et de Recherches vétérinaires et agrochimiques ou CERVA).

L'annexe de cet arrêté royal constitue la transposition de l'annexe D de la directive 90/426/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux conditions de police sanitaire régissant les mouvements d'équidés et les importations d'équidés en provenance des pays tiers ⁽¹⁾, qui a été modifiée par la décision 2002/160/CE de la Commission du 21 février 2002 modifiant l'annexe D de la directive 90/426/CEE du Conseil concernant les tests de diagnostic de la peste équine.

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend remplacer l'annexe et transpose ainsi la décision 2002/160/CE précitée en droit interne.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 9, 5/, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

En vertu de cette disposition, le Roi est habilité à déterminer le mode et les conditions de prélèvement d'échantillons, à déterminer les méthodes d'analyse et fixer le tarif des analyses et les conditions d'agrément de laboratoires ainsi qu'à réserver l'exécution de certaines analyses aux seuls laboratoires qu'il désigne; cette disposition précise en outre qu'elle ne s'applique pas dans le cadre des contrôles effectués en application de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

⁽¹⁾ L'article 5, paragraphe 3, c), de la directive 90/426/CEE fait référence à cette annexe.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Les arrêtés royaux doivent être proposés et contresignés par tous les ministres compétents pour les matières sur lesquelles porte l'arrêté concerné. Le présent projet est uniquement proposé et contresigné par la Ministre de l'Agriculture. La question se pose de savoir s'il ne doit pas être également ou exclusivement proposé et contresigné par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions, dès lors que ce dernier est désigné dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (article 1^{er}, 9) comme le ministre qui est en principe compétent pour l'exécution de cette loi.

L'article 2 de la loi du 8 juillet 1992 relative à l'exercice des compétences attribuées par la loi aux Comités ministériels et aux Ministres dispose que les ministres auxquels des compétences sont attribuées par une loi ou par un arrêté royal dont la modification est réservée à la loi, sont, nonobstant les termes de ces lois et arrêtés, ceux qui, conformément à l'arrêté royal portant nomination des membres du gouvernement, éventuellement précisé ou complété par d'autres arrêtés royaux, ont les matières concernées dans leurs attributions.

L'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009 fixant certaines attributions ministérielles dispose que la Ministre de l'Agriculture est compétente en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, étant entendu qu'un protocole est conclu avec la Ministre de la Santé publique ⁽²⁾. Il paraît pouvoir s'en déduire que c'est la Ministre de l'Agriculture qui s'est substituée au ministre qui a la Santé publique dans ses attributions en ce qui concerne l'exécution de la loi relative à la santé des animaux, pour autant qu'il s'agisse de règles portant sur la sécurité de la chaîne alimentaire et que le protocole susvisé soit conclu.

⁽²⁾ Cet article dispose également que la Ministre de l'Agriculture exerce la tutelle sur l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et sur le CERVA, ce qui n'implique toutefois pas que ce ministre serait compétent pour la réglementation portant exécution de la loi santé des animaux (voir l'avis 44.185/3 du 11 mars 2008 sur un projet d'arrêté royal, devenu l'arrêté royal du 23 juin 2008 relatif à des mesures de prévention de l'introduction et de la propagation du feu bactérien (*Erwinia amylovora* (Burr.) Winsl. et al.).

Selon l'article 2 du protocole entre la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et la Ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture, qui n'est pas daté mais qui, en vertu de son article 6, produit ses effets à partir du 21 décembre 2007, et auquel le délégué fait référence comme étant le protocole visé à l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, la politique sanitaire animaux et plantes est de la compétence exclusive de la Ministre de l'Agriculture, sauf lorsqu'il y a un impact direct sur la santé humaine, en particulier les maladies transmissibles directement à l'homme, dans ce cas la compétence est alors partagée entre la Ministre de l'Agriculture et la Ministre de la Santé publique. Le protocole habilite donc la Ministre de l'Agriculture à régler la politique sanitaire en ce qui concerne les animaux pour autant qu'il n'y ait *pas* d'impact direct sur la santé humaine.

L'article 2 du protocole paraît toutefois être en contradiction avec l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, dès lors que cet article 2 habilite la Ministre de l'Agriculture à régler la politique sanitaire concernant les animaux lorsqu'il n'y a *pas* d'impact direct sur la santé humaine, alors que l'article 9 précité l'habilite (moyennant la conclusion d'un protocole) à pourvoir à l'exécution de la loi santé des animaux pour autant qu'il s'agisse d'une réglementation qui, *au contraire*, concerne la sécurité de la chaîne alimentaire.

Il se déduit des déclarations du délégué que le projet d'arrêté ne concerne *pas* les maladies animales directement transmissibles à l'homme, si bien que la Ministre de l'Agriculture ne peut tirer de compétence de l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, qui prévaut sur l'article 2 du protocole précité.

Dès lors, il faut considérer que c'est la Ministre de la Santé publique qui est compétente pour adopter l'arrêté en projet. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, il s'impose d'adapter cet arrêté.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

4. Les troisième et quatrième alinéas du préambule, qui deviendront les premier et deuxième alinéas, seront introduits par "Vu" au lieu de "Considérant".

5. Le considérant figurant au cinquième alinéa étant superflu, cet alinéa peut être supprimé.

6. Compte tenu des règles de légistique les plus récentes ⁽³⁾, on rédigera l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État comme suit:

"Vu l'avis 45.598/3 du Conseil d'État, donné le 3 mars 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Article 2

7. Selon le délégué, aucun motif particulier ne justifie de déroger au régime habituel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, si bien que l'article 2 doit être omis.

⁽³⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 36.1, formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État, www.raadvst-consetat.be.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. SMETS,

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

B. SEUTIN,
P. BARRA,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling Wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

M. VERSCHRAEGHEN,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

Het verslag werd uitgebracht door
Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

Le rapport a été présenté par
Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. P. BARRA.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. P. BARRA.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS