

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 maart 1994 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring", heeft op 4 maart 1994 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 1er mars 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire", a donné le 4 mars 1994 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Graag had ik dit advies ontvangen binnen de bij artikel 84 voorgeschreven termijn om de hierna vermelde redenen.

- 1° Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid dient de ononderbroken controle op de produkten van dierlijke oorsprong gewaarborgd te worden.
- 2° Om de onder punt 1 vermelde doelstelling op een ononderbroken wijze te verwezenlijken, moet het Instituut voor veterinaire keuring over de daartoe noodzakelijke financiële middelen kunnen beschikken.
- 3° De werking van het Instituut voor veterinaire keuring en de uitvoering van de opdrachten die eraan werden toegekend worden op de helling geplaatst indien deze opdrachten niet meer gefinancierd kunnen worden en de eerder voor bewezen diensten geïnde rechten terugbetaald moeten worden".

*

* *

1. Luidens zijn artikel 1, § 1, heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet "tot doel, met het oog op de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring, de heffing te regelen van rechten op dieren en produkten die

.../...

vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild".

In wezen komt het ontwerp erop neer dat kracht van wet zal worden verleend aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis (1), tegen welk besluit bij de afdeling administratie van de Raad van State vier beroepen tot nietigverklaring zijn ingesteld (zaken A. 40.643/VII-8.882, A. 40.648/III-11.062, A. 40.655/VII-8.885 en A. 40.676/III-11.131).

Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld zou "de vernietiging van voornoemd koninklijk besluit ... het Instituut voor veterinaire keuring elke wettelijke basis ontnemen waarop zijn financiering gesteund is, het tevens verplichten tot terugbetaling van de bedragen die voor de uitgevoerde veterinaire controles geïnd werden sedert 1 juli 1986 en tenslotte het verderzetten van zijn activiteiten verhinderen door het van de nodige middelen te beroven".

(1) De artikelen 1, § 2, tot 14 van het ontwerp stemmen woordelijk overeen met de artikelen 1 tot 14 van het koninklijk besluit van 25 januari 1989, en artikel 15 van het ontwerp beoogt de ontworpen regeling te laten terugwerken tot op de datum van inwerkingtreding van dat koninklijk besluit, met name tot 1 april 1989.

De ontworpen regeling beoogt m.a.w. een eventuele vernietiging van het meervermelde koninklijk besluit te voorkomen.

2. Overeenkomstig de uitdrukkelijke bewoordingen van de adviesaanvraag, die met toepassing van artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is ingediend, dient de afdeling wetgeving haar onderzoek te beperken tot de vraag of de ontworpen regeling betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Het vaststellen, in het kader van het volksgezondheidsbeleid, van regelen in verband met de keuring van voor menselijke consumptie bestemd slachtvlees, vlees van gevogelte en vis - en meteen ook het opleggen van retributies voor dat gezondheidsonderzoek - moeten, bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen waarbij die aangelegenheid aan de Gemeenschappen of de Gewesten is overgedragen, worden geacht als residuaire bevoegdheden aan de federale overheid te zijn voorbehouden (zie in die zin het arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989 van het Arbitragehof, considerans 8.B.3.).

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt inzonderheid dat de reglementering betreffende de levensmiddelen niet behoort tot de bevoegdheid inzake gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg welke door artikel 5, § 1, I, 2º, van die bijzondere wet aan de

.../...

Gemeenschappen werd overgedragen : tijdens de bespreking van de bedoelde bepaling in de bevoegde Kamercommissie verklaarde de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu dat "de Gemeenschap niet bevoegd (is) voor de ... reglementering inzake geneesmiddelen, levensmiddelen en aanverwante activiteiten" (Parl. St., Kamer, 627 (1979-1980), nr. 10, p. 52).

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur is geworden, werd in verband met de bevoegdheid van de federale overheid ter zake gesteld wat volgt :

"Omwille van de vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid en de bescherming van de volksgezondheid blijft de federale overheid in ieder geval bevoegd voor het markt- en prijsbeleid, de reglementering, het beheer en de controle van dieren, van planten, van de landbouwgrondstoffen en van landbouw- en voedingsprodukten evenals het sanitair beleid betreffende planten en dieren en betreffende dierlijke en plantaardige produkten" (Parl. St., Senaat, nr. 558-1 (1992-1993), p. 23).

Uit wat voorafgaat kan worden geconcludeerd dat de ontworpen regeling, op het stuk van de bevoegdheid van de federale wetgever - het enige aspect van het ontwerp waarover de afdeling wetgeving zich overeenkomstig de adviesaanvraag heeft uit te spreken -, geen problemen doet rijzen.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Graag had ik dit advies ontvangen binnen de bij artikel 84 voorgeschreven termijn om de hierna vermelde redenen.

- 1o Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid dient de ononderbroken controle op de produkten van dierlijke oorsprong gewaarborgd te worden.
- 2o Om de onder punt 1 vermelde doelstelling op een ononderbroken wijze te verwezenlijken, moet het Instituut voor veterinaire keuring over de daartoe noodzakelijke financiële middelen kunnen beschikken.
- 3o De werking van het Instituut voor veterinaire keuring en de uitvoering van de opdrachten die eraan werden toegekend worden op de helling geplaatst indien deze opdrachten niet meer gefinancierd kunnen worden en de eerder voor bewezen diensten geïnde rechten terugbetaald moeten worden".

*

* *

1. Selon son article 1er, § 1er, l'avant-projet de loi soumis pour avis "a pour but de régler, en vue du financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, le prélèvement de droits sur des animaux et des produits auxquels la loi du

.../...

5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier sont applicables".

Le projet revient en substance à accorder force de loi aux dispositions de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson (1), arrêté contre lequel quatre recours en annulation ont été introduits devant la section d'administration du Conseil d'Etat (affaires A. 40.643/VII-8.882, A. 40.648/III-11.062, A. 40.655/VII-8.855 et A. 40.676/III-11.131).

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, "l'annulation de l'arrêté précité priverait l'Institut d'expertise vétérinaire de toute base légale de financement, l'obligerait à rembourser les sommes perçues pour les contrôles vétérinaires effectués depuis le 1er juillet 1986 et empêcherait la poursuite des activités en privant l'Institut de ressources".

En d'autres termes, la réglementation en projet vise à prévenir une annulation éventuelle de l'arrêté royal précité.

(1) Les articles 1er, § 2, à 14 du projet correspondent mot à mot aux articles 1er à 14 de l'arrêté royal du 25 janvier 1989, et l'article 15 du projet vise à faire rétroagir la réglementation en projet à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté royal, à savoir, au 1er avril 1989.

2. Conformément à la formulation expresse de la demande d'avis, introduite en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation doit limiter son examen à la question de savoir si la réglementation en projet est relative à des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

La fixation, dans le cadre de la politique de santé publique, de règles relatives à l'expertise de viandes de boucherie, de la viande de volaille et du poisson, destinés à la consommation humaine - et, partant, l'imposition de redevances du chef de cette expertise sanitaire -, doivent, en l'absence de dispositions expresses transférant cette matière aux Communautés et aux Régions, être réputées relever de l'autorité fédérale, au titre de sa compétence résiduaire (voir en ce sens l'arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989 de la Cour d'arbitrage, considérant 8.B.3.).

Il appert notamment des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que la réglementation relative aux denrées alimentaires ne relève pas de la compétence en matière d'éducation sanitaire et de médecine préventive, que l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale a transférée aux Communautés : lors de la discussion de la disposition précitée au sein de la commission compétente de la Chambre, le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement a déclaré que "la Communauté n'est pas compétente pour ... la réglementation des médicaments, pour la réglementation relative aux denrées

.../...

alimentaires et les activités annexes" (Doc. parl., Chambre, 627 (1979-1980), n° 10, p. 52).

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, énonce ce qui suit au sujet de la compétence de l'autorité fédérale en la matière :

"Pour des raisons de sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire, l'autorité fédérale reste de toute façon compétente pour la politique des prix et des marchés, la réglementation, la gestion et le contrôle des animaux, des végétaux, des matières premières agricoles et des produits agricoles et alimentaires ainsi que la politique sanitaire concernant les végétaux et les animaux et les produits végétaux et animaux" (Doc. parl., Sénat, n° 558-1 (1992-1993), p. 23).

Il peut être conclu de ce qui précède que, pour ce qui est de la compétence du législateur fédéral - unique aspect du projet au sujet duquel, conformément à la demande d'avis, la section de législation est appelée à se prononcer -, la réglementation en projet ne pose aucun problème.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. G. VAN HAEGENDOREN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.