KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 8e maart 1968 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglementering van de bestrijding van de besmettelijke ziekten van pluimvee en andere neerhofdieren", heeft de 21e maart 1968 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 8 mars 1968, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation de la lutte contre les maladies contagieuses des volailles et autres animaux de basse-cour", a donné le 21 mars 1968 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot instelling van een dierengeneeskundige controle op de pluimveebedrijven voor de selectie en de vermeerdering en op de broeierijen.

Om zijn productie in het binnenlandse of in het buitenlandse handelsverkeer te mogen brengen, evenals om van de Staatsaanmoedigingen ter bestrijding van de pluimveeziekten te kunnen genieten, moet elke eigenaar of beheerder van een zodanig pluimveebedrijf in het bezit zijn van een door de Minister van Landbouw uitgereikt erkenningsbewijs waaruit blijkt dat zijn bedrijf vrij is van de door voormelde Minister te bepalen pluimveeziekten.

Het toepassingsgebied van het besluit kan door de Minister van Landbouw worden uitgebreid tot andere categorieën pluimveebedrijven of tot "bedrijven van andere neerhofdieren".

*

* *

Als wettelijke grondslag voor het ontwerp wordt in de aanhef de wet van 30 december 1882 op de gezondheidspolitie van de huisdieren en de schadelijke insecten ingeroepen.

Alhoewel de bewoordingen van sommige artikelen ervan, met name die van artikelen 1,10 en 18,3°, de indruk wekken dat de door het ontwerp-besluit ingerichte gezondheidscontrole van het pluimvee en van de andere neerhofdieren slaat op alle pluimveeziekten in het algemeen, blijkt evenwel uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, evenals trouwens uit het opschrift, de tweede considerans van de aanhef en de bewoordingen van andere artikelen, dat de bedoeling is de

.../...

voorgenomen controle te beperken tot de besmettelijke ziekten waardoor het pluimvee en de andere neerhofdieren kunnen worden aangetast. Deze beperking zou duidelijk tot uiting moeten komen in de drie hogervermelde artikelen.

Dit is evenwel niet de enige opmerking waartoe het ontwerp aanleiding geeft in verband met de aangehaalde wettelijke grondslag.

Het is het voornemen van de Regering, zoals bevestigd wordt door de brief van de Minister waarbij het ontwerp-besluit aan het advies van de Raad van State is voorgelegd, een soort basisbesluit te stellen dat aan de Minister van Landbouw zal toelaten bij wijze van uitvoeringsbesluiten de voor de bestrijding van de besmettelijke ziekten van pluimvee en andere neerhofdieren nodige gezondheidspolitiemaatregelen trapsgewijze te nemen.

De Minister van Landbouw zal inderdaad de besmettelijke ziekten moeten bepalen ter bestrijding waarvan het besluit zal kunnen worden aangewend. Aan hem wordt ook de bevoegdheid overgedragen om het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot andere bedrijven dan degene die in artikel 1 vermeld zijn.

Een dergelijke werkmethode is niet te verenigen met artikel 1 van de wet van 30 december 1882, dat eist dat de maatregelen waartoe de Regering gemachtigd wordt, bij koninklijke besluiten zouden worden genomen. Alleen kunnen derhalve aan de Minister worden overgedragen, bijkomende maatregelen die het wezen van de macht van de Koning ter zake niet raken. Maatregelen ter bepaling van het toepassingsgebied van het voorgenomen besluit gaan klaarblijkelijk deze verre te buiten.

...

Voorts is in het ontwerp-besluit een geheel van regelen gesteld die erop gericht zijn een algemene en bestendige preventieve dierengeneeskundige gezondheidscontrole in te stellen, voorlopig beperkt tot de pluimveebedrijven die aan selectie of vermeerdering doen en tot de broeierijen, doch welke geleidelijk zal kunnen worden uitgebreid tot andere categorieën pluimveebedrijven en tot de bedrijven voor de teelt van andere neerhofdieren.

Luidens de voorgestelde regeling, zullen enkel de bedrijven die zich naar de bepalingen ervan schikken hun produkten nog in de handel mogen brengen. Zij alleen zullen op de aanmoedigingen van de Staat kunnen aanspraak maken. Daarvoor moeten zij zich onderwerpen aan een dierengeneeskundige gezondheidscontrole, zelfs indien de dieren van hun bedrijf door geen besmettelijke ziekte zijn aangetast, noch kunnen worden verdacht erdoor te zijn aangetast of besmet. Deze controle,die gepaard gaat met de verplichting voor de betrokken bedrijven een dagelijkse steekkaart of een dagelijks register te houden, wordt ten minste tweemaal in het jaar herhaald.

Hoe ruim ook de bevoegdheid is welke artikel 1 van de wet van 30 december 1882 aan de Koning verleent, toch machtigt de wet de Koning niet een zo algemene en bestendige preventieve gezondheidscontrole van het pluimvee en van de andere neerhofdieren in te stellen.

Enkel wanneer de gewettigde vrees bestaat dat huisdieren in het land door een bepaalde besmettelijke ziekte zijn aangetast, en dat hierdoor de gezondheid van het pluimvee en van de andere neerhofdieren wordt bedreigd, is de Regering gemachtigd op grond van de wet van 30 december 1882,

.../...

maatregelen te nemen welke zij nodig acht om deze besmettelijke ziekte te bestrijden en uit te roeien. Ten aanzien van de handelsbetrekkingen met den vreemde, inzonderheid dan wat de invoer betreft, is vereist dat er vrees bestaat voor het indringen van een bepaalde besmettelijke ziekte opdat de Regering, op basis van vermelde wet, de gepaste maatregelen kan nemen om het pluimvee en de andere neerhofdiern in het land tegen besmetting door die ziekte te beschermen.

Bovendien is het optreden van de personen die ter zake van de dierengeneeskundige gezondheidspolitie zijn belast met het opsporen van de te bestrijden besmettelijke pluimveeziekten in een bepaald bedrijf, gebonden hetzij aan het bestaan bij de pluim- en andere neerhofieren van dat bedrijf van tekenen die er op wijzen dat al of een deel van die dieren door een van die besmettelijke ziekten zijn aangetast, hetzij aan het bestaan van redenen om die dieren (of de broedeieren in geval van broeierijen) ervan te verdenken door een van die besmettelijke ziekten te zijn aangetast of besmet.

Opdat het wettig zij, moet uit het ontwerp-besluit worden geweerd, al wat de perken van de bij de wet van 30 december 1882 aan de Regering gegeven machtiging te buiten gaat en dient ook de bevoegdheid van de Minister van Landbouw te worden herleid tot het regelen van bijzonderheden van ondergeschikt belang of van punten van bijkomende aard.

Is de Regering evenwel de mening toegedaan dat een algemene en bestendige preventieve dierengeneeskundige gezondheidscontrole welke haar in staat zal stellen de zekerheid te verwerven dat de produkten van de broeierijen en d pluimveebedrijven en van de bedrijven van andere neerhofd in het land van alle of, althans, van de belangrijkste of gevaarlijkste besmettelijke pluimveeziekten vrij zijn,zi

.../

opdringt, dan dient zij hiervoor machtiging van de wetgever te bekomen.

Ten slotte blijkt uit de bepalingen van artikel 15, 1° en 2°, dat de voorgenomen gezondheidscontrole voor de betrokkenen kosteloos zal zijn. Dit heeft voor gevolg, alhoewel het niet uitdrukkelijk wordt gezegd, dat de onkosten veroorzaakt door de tussenkomsten van de doctors in de dierengeneeskunde en door de ontledingen en onderzoeken van de loboratoria, die in artikel 15 vermeld zijn, ten laste van de Staat zullen vallen en nieuwe uitgaven zullen betekenen.

Vooraleer het ontworpen besluit op regelmatige wijze kan worden genomen, moet luidens artikel 8 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, het akkoord van de Minister van Financiën worden bekomen en dient bedoeld akkoord met de datum ervan, overeenkomstig artikel 24 van hetzelfde besluit, in de aanhef te worden vermeld.

Zoals de omzendbrief van de Eerste Minister van 26 januari 1962 erop wijst, moet deze vormvereiste worden vervuld vóór het overmaken van het ontwerp aan de Raad van State.

Le projet a pour objet d'instaurer un contrôle vétérinaire des exploitations avicoles pour la sélection et la multiplication ainsi que des accouvoirs.

Pour être autorisé à mettre sa production dans le commerce intérieur ou extérieur et pour pouvoir bénéficier des avantages accordés par l'Etat en vue d'encourager la lutte contre les maladies aviaires, tout propriétaire ou tenancier d'une telle exploitation doit être en possession d'un certificat d'agréation délivré par le Ministre de l'Agriculture et attestant que son exploitation est indemne des maladies aviaires déterminées par le susdit Ministre.

Le Ministre de l'Agriculture pourra étendre le champ d'application de l'arrêté à d'autres catégories d'exploitations avicoles ou à des "exploitations d'autres animaux de basse-cour".

*

* *

Le préambule invoque comme fondement légal du projet la loi du 30 décembre 1882 sur la police sanitaire des animaux domestiques et les insectes nuisibles.

Bien que le texte de certains articles, notamment des articles 1er, 10 et 18, 3°, puisse faire croire que le contrôle sanitaire de la volaille et des autres animaux de basse-cour organisé par le projet vise toutes maladies aviaires généralement quelconques, il ressort

.../...

des précisions fournies par le fonctionnaire délégué, comme du reste de l'intitulé du projet, du second considérant et du texte de certains autres articles, que le Gouvernement entend limiter le contrôle envisagé aux maladies contagieuses dont la volaille et les autres animaux de basse-cour peuvent être atteints. Cette restriction devrait être exprimée clairement dans le texte des trois articles précités.

Mais le projet appelle encore une autre observation en ce qui concerne le fondement légal invoqué.

Ainsi qu'en témoigne la lettre par laquelle le Ministre soumet le projet d'arrêté à l'avis du Conseil d'Etat, il entre dans l'intention du Gouvernement d'établir un arrêté de base qui permette au Ministre de l'Agriculture de prendre graduellement, par voie d'arrêtés d'exécution, les mesures de police sanitaire requises en vue de combattre les maladies contagieuses de la volaille et des autres animaux de basse-cour.

Ce sera, en effet, le Ministre de l'Agriculture qui déterminera les maladies contagieuses contre lesquelles l'arrêté pourra être mis en oeuvre. C'est à ce même Ministre qu'est attribué le pouvoir d'en étendre le champ d'application à des exploitations autres que celles qui sont mentionnées à l'article 1er.

Ce procédé est inconciliable avec l'article 1er de la loi du 30 décembre 1882, qui exige que les mesures que le Gouvernement est habilité à prendre fassent l'o

.../.

d'arrêtés royaux. Seul peut dès lors être confié au Ministre le soin de prendre des mesures complémentaires qui ne touchent pas l'essence du pouvoir attribué au Roi en la matière. Lui permettre de déterminer le champ d'application de l'arrêté en projet déborde manifestement le cadre de cette exigence.

D'autre part, l'arrêté en projet prévoit un ensemble de règles tendant à instaurer un contrôle vétérinaire préventif à caractère général et permanent qui sera limité provisoirement aux exploitations avicoles s'occupant de la sélection ou de la multiplication et aux accouvoirs mais qui pourra être étendu progressivement à d'autres catégories d'exploitations avicoles ainsi qu'aux exploitations faisant l'élevage d'autres animaux de basse-cour.

Dans le régime proposé, seules **les** exploitations qui se conforment aux dispositions prévues pourront continuer à mettre leurs produits dans le commerce. Elles seront seules à pouvoir prétendre aux encouragements de l'Etat. Elles devront, à cette fin, accepter un contrôle sanitaire vétérinaire, même si leurs animaux ne sont atteints d'aucune maladie contagieuse, ni ne sont suspects d'en être atteints ou contaminés. Ce contrôle, accompagné de l'obligation, pour les exploitations intéressées, de tenir une fiche ou un registre journaliers, est effectué au moins deux fois par an.

.../.

Quelque étendu que soit le pouvoir que le Roi puise dans l'article 1er de la loi du 30 décembre 1882, cette loi ne va toutefois pas jusqu'à l'autoriser à soumettre la volaille et les autres animaux de basse-cour à un contrôle sanitaire préventif aussi général et permanent.

Ce n'est que lorsqu'il y a des raisons sérieuses de craindre que les animaux domestiques vivant dans le pays sont atteints d'une maladie contagieuse déterminée et que la santé de la volaille et des autres animaux de basse-cour s'en trouve menacée que le Gouvernement est habilité, sur la base de la loi du 30 décembre 1882, à prendre les mesures qu'il juge nécessaires en vue de combattre et d'éliminer cette maladie contagieuse. Sur le plan des relations commerciales avec l'étranger, en particulier en ce qui concerne l'importation, il faut qu'il y ait des raisons de craindre l'invasion de telle ou telle maladie contagieuse pour que le Gouvernement puisse, en se fondant sur la susdite loi, prendre les mesures appropriées en vue de protéger la volaille et les autres animaux de basse-cour du pays contre le danger de contagion.

De plus, l'intervention des personnes chargées en matière de police sanitaire vétérinaire de dépister, dans une exploitation déterminée, les maladies aviaires contagieuses à combattre, est subordonnée soit à la présence dans le chef des volailles et autres animaux de basse-cour de cette exploitation de symptômes indiquant que tout ou partie de ces animaux sont atteints d'une de ces maladies contagieuses, soit à l'existence de motifs rendant ces animaux (ou les oeufs à couver s'il s'agit d'accouvoirs) suspects d'être atteints ou infectés d'une des maladies en cause.

.../...

Pour assurer la légalité de l'arrêté en projet, il importe d'en écarter toute disposition qui déborde le cadre de l'autorisation donnée au Roi par la loi du 30 décembre 1882 et, en outre, de limiter le pouvoir du Ministre de l'Agriculture au règlement de questions de détail ou de points d'importance secondaire.

Si, toutefois, le Gouvernement estimait nécessaire la mise en place d'un contrôle vétérinaire préventif général et permanent qui lui permette de s'assurer que les produits des accouvoirs, des exploitations avicoles et des exploitations d'autres animaux de basse-cour établis dans le pays sont indemnes de toutes maladies aviaires contagieuses ou, à tout le moins, des plus graves ou des plus dangereuses, il devra au préalable obtenir l'autorisation du législateur à cet effet.

Enfin, il ressort des dispositions de l'article 15, 1° et 2°, que le contrôle sanaitaire envisagé sera gratuit pour les intéressés. Il s'ensuit , encore que le texte ne le dise pas expressément, que les frais résultant de l'intervention des médecins vétérinaires et des analyses et recherches en laboratoire visées à l'article 15 seront à la charge de l'Etat et constitueront, pour celui-ci, des dépenses nouvelles.

Aussi, pour qu'il puisse intervenir régulièrement, l'arrêté en projet devra-t-il, en vertu de l'article 8 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation

.../...

du contrôle administratif et budgétaire, avoir obtenu l'accord du Ministre des Finances, accord qui , conformément à l'article 24 du même arrêté, devra être mentionné dans le préambule avec référence à la date.

Ainsi que le souligne la circulaire du Premier Ministre du 26 janvier 1962, il doit être satisfait à cette formalité avant que le projet ne soit transmis au Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. TACQ, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. G. TACQ, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN. (get.) F. LEPAGE.