KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 32.236/VR/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 14 september 2001 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1999 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige runderziekten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht in verenigde kamers en in de derde kamer, op 26 maart 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE
---

AVIS 32.236/VR/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT
---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 14 septembre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 février 1999 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à déclaration obligatoire", après avoir examiné l'affaire en chambres réunies et à la troisième chambre, a donné le 26 mars 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 7, § 1, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 machtigt de Koning om aan de eigenaar of de houder van dieren, of aan de dierenartsen, de verplichting op te leggen om aangifte te doen van dierenziekten. Artikel 7, § 2, bepaalt dat de Koning aan de eigenaar of de houder de tussenkomst kan opleggen van een dierenarts, die belast wordt met de uitvoering van de beslissingen genomen door de Diergeneeskundige dienst van het Ministerie van Landbouw. Artikel 7, § 3, ten slotte machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder de dierenartsen meewerken aan de uitvoering van de genoemde wet.

Ter uitvoering van die wetsbepalingen is, wat de runderziekten betreft, op 28 februari 1999 een koninklijk besluit genomen, houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige runderziekten.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 28 februari 1999 op verscheidene punten te wijzigen. Die wijzigingen komen in essentie neer op het volgende :

- het creëren van de mogelijkheid voor erkende kalvermesterijen om voor kalveren een afzonderlijke overeenkomst met een bedrijfsdierenarts te sluiten (artikel 1 van het ontwerp - ontworpen artikel 2, § 1, derde lid);

- het invoeren van een gedwongen einde van de overeenkomst wanneer de bedrijfsdierenarts een strafmaatregel ondergaat die hem voor langer dan drie maanden onbeschikbaar maakt (artikel 2 van het ontwerp - ontworpen artikel 2, § 2, derde lid);

- het invoeren van een onderzoek door de inspecteur-dierenarts ingeval van ontbinding van de overeenkomst (artikel 3 van het ontwerp - ontworpen artikel 2, § 3);

- het invoeren van een regeling waarbij het aanstellen van een plaatsvervangende dierenarts verplicht wordt (artikel 3 van het ontwerp - ontworpen artikel 2, § 4; artikel 4 van het ontwerp - ontworpen artikel 3, § 2);

- een wijziging van de sanctieregeling die van toepassing is op de bedrijfsdierenarts (artikel 5 van het ontwerp - ontworpen artikel 9, § 2);

- de vervanging van het model van overeenkomst, te sluiten tussen de eigenaar of de houder en de bedrijfsdierenarts (artikel 6 van het ontwerp - ontworpen bijlage).

2. Volgens het advies van 12 maart 2001 van het Wetenschappelijk Comité ingesteld bij het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen, maakt de ontworpen regeling deel uit van een geheel van maatregelen die een reële vooruitgang betekenen voor de traceerbaarheid van de overdrachten en de toediening van diergeneeskundige geneesmiddelen. Die maatregelen beogen in essentie het beheer en het toedienen van geneesmiddelen door de dierenarts en de eigenaar van de dieren te regelen, met het oog op het voorkomen van residu's in het vlees.

## BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. Sinds de vervanging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

Die gewestelijke bevoegdheid doet geen afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake o.m. de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2˚, van de bijzondere wet).

De aldus aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid slaat op het hele beleid inzake dierengezondheid. Artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2˚, van de bijzondere wet kan niet zo geïnterpreteerd worden dat de federale overheid alleen maar bevoegd zou zijn voor de aspecten van het beleid inzake dierengezondheid die verband houden met het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp is genomen ter uitvoering van de dierengezondheidswet. Het bevat bepalingen in verband met het voorkomen van dierenziekten, en in verband met de aangifte ervan. Aldus blijkt dat het ontwerp een aangelegenheid beoogt te regelen, die is blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het is daarbij van geen belang, zoals gezegd, of de in het ontwerp vervatte regeling al dan niet te maken heeft met de veiligheid van de voedselketen.

## VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de voornoemde bepaling is inzonderheid "overleg met de Gewesten verplicht wanneer de federale overheid beslissingen overweegt die gevolgen zouden kunnen hebben voor de regionale landbouwbevoegdheid" [1].

De vraag rijst dan ook of de ontworpen bepalingen, die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, een weerslag kunnen hebben op het landbouwbeleid van de gewesten.

Rekening houdend met het feit dat de bevoegdheid terzake van de gewesten aanzienlijk verruimd is bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, kan moeilijk worden betwist dat de ontworpen federale maatregelen inderdaad zulk een weerslag kunnen hebben.

De conclusie is dan ook dat over de ontworpen regeling overleg moet worden gepleegd met de gewestregeringen. Dat overleg heeft niet plaatsgehad.

Aangezien de opmerkingen die in voorkomend geval door de gewestregeringen zullen worden geformuleerd, tot een wijziging van het voorliggende

---

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 28.

ontwerp zouden kunnen leiden, dient voorts te worden opgemerkt dat zolang de overlegprocedure bedoeld in artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet heeft plaatsgevonden, de voor advies voorgelegde tekst niet kan worden beschouwd als de definitieve tekst van het ontwerp.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef redigere men als volgt :

"Gelet op de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, inzonderheid op artikel 7, §§ 2 en 3;".

6. Het tweede en het derde lid van de aanhef kunnen worden geschrapt. De wetten van 28 augustus 1991 en 4 februari 2000 bieden immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Het vijfde lid van de aanhef moet worden geschrapt. Het koninklijk besluit van 3 mei 1999 wordt immers niet gewijzigd of opgeheven bij het ontworpen besluit.

8. In het zevende lid van de aanhef kunnen het nummer (32.236/VR/3) en de datum (26 maart 2002) van het voorliggende advies worden vermeld.

Dispositief

Voorafgaande opmerking

9. De artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp beogen alle drie een wijziging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 februari 1999. Volgens de regels van de wetgevingstechniek dienen de wijzigingen van eenzelfde artikel het voorwerp uit te maken van één enkel artikel van het wijzigende besluit.

Artikel 3

10.1. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 3, kunnen de woorden "ontbinding van een overeenkomst" beter vervangen worden door de uitdrukking "opzegging van de overeenkomst". Ook in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 28 februari 1999 wordt die laatste uitdrukking gebruikt.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor het ontworpen artikel 2, § 4, laatste lid, en voor de ontworpen bijlage.

10.2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 3, schrijve men "onderzoek" in plaats van "enquête" en "binnen 30 dagen" in plaats van "binnen de 30 dagen".

11.1. De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 4, eerste lid, zou correcter gesteld zijn als volgt : "Hij treedt slechts op direct verzoek van de verantwoordelijke op nadat hij ...".

11.2. In het ontworpen artikel 2, § 4, vierde lid, schrijve men in fine : "..., overeenkomstig het model gevoegd als bijlage bij dit besluit".

11.3. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 4, zesde lid, schrijve men "buiten" in plaats van "behoudens", en "erkende" in plaats van "aangenomen".

In hetzelfde lid vervange men de woorden "voorzien in § 1, alinea 2 van dit artikel" door "bedoeld in § 1, tweede lid".

Artikel 5

12. Om de ontworpen leden op elkaar te laten aansluiten, voege men in het eerste lid van het ontworpen artikel 9, § 2, de woorden "op voorstel van de Dienst" in tussen de woorden "plaatsvervangende bedrijfsdierenarts" en "sancties".

In de Nederlandse tekst van het tweede lid van dezelfde bepaling vervange men bovendien het woord "strafvoorstel" door "voorstel van sanctie". Bovendien schrijve men "binnen acht dagen" in plaats van "binnen de acht dagen" en "binnen veertien dagen" in plaats van "binnen de veertien dagen".

Bijlage

13.1. In de Franse tekst dienen de onderdelen van de tweede modelovereenkomst vernummerd te worden als 1, 2, 3 en 4 (of als 4, 5, 6 en 7).

In de Nederlandse tekst dienen de onderdelen van de eerste en de tweede modelovereenkomst respectievelijk vernummerd te worden als 1, 2 en 3, en als 1, 2, 3 en 4 (of als 4, 5, 6 en 7).

13.2. Onderaan de bijlage dient de zin "Gezien om gevoegd te worden bij Ons besluit van ..." aangevuld te worden met het volledige opschrift van het ontworpen besluit.

---

PORTEE DU PROJET

1. L'article 7, § 1er, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux autorise le Roi à imposer au propriétaire ou au détenteur d'animaux, ou aux vétérinaires, l'obligation de déclarer les maladies d'animaux. L'article 7, § 2, prévoit que le Roi peut imposer au propriétaire ou au détenteur l'intervention d'un vétérinaire qui sera chargé de l'exécution des décisions prises par le Service vétérinaire du Ministère de l'Agriculture. L'article 7, § 3, enfin, autorise le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de la loi précitée.

En exécution de ces dispositions légales, un arrêté royal portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à déclaration obligatoire a été pris le 28 février 1999 en ce qui concerne les maladies de bovins.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier sur divers points l'arrêté royal du 28 février 1999. Ces modifications tiennent essentiellement en ce qui suit :

- l'instauration de la possibilité pour les centres d'engraissement agréés de conclure, pour les veaux, une convention séparée avec un vétérinaire d'exploitation (article 1er du projet - article 2, § 1er, alinéa 3, en projet);

- l'instauration d'une résiliation forcée de la convention lorsque le vétérinaire d'exploitation subit une sanction le rendant indisponible pour plus de trois mois (article 2 du projet - article 2, § 2, alinéa 3, en projet);

- l'instauration d'une enquête effectuée par l'inspecteur vétérinaire en cas de résiliation de la convention (article 3 du projet - article 2, § 3, en projet);

- l'instauration d'une règle imposant la désignation d'un vétérinaire suppléant (article 3 du projet - article 2, § 4, en projet; article 4 du projet - article 3, § 2, en projet);

- une modification du régime de sanction qui s'applique au vétérinaire d'exploitation (article 5 du projet - article 9, § 2, en projet);

.../...

- le remplacement du modèle de convention à conclure entre le propriétaire ou le détenteur et le vétérinaire d'exploitation (article 6 du projet - annexe en projet).

2. Selon l'avis du 12 mars 2001 du Comité scientifique institué auprès de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, les règles en projet font partie d'un ensemble de mesures qui représentent un réel progrès pour la traçabilité des échanges et de l'administration du médicament vétérinaire. Ces mesures visent essentiellement à réguler la gestion et l'administration du médicament par le vétérinaire et le propriétaire des animaux afin de prévenir les résidus dans la viande.

## COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

3. Depuis que la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a remplacé l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique agricole est une matière qui relève, en principe, de la compétence des régions.

La compétence dévolue aux régions en la matière n'affecte pas la compétence fédérale afférente notamment à l'établissement des normes relatives à la santé des animaux et au contrôle de celles-ci (article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale).

La matière ainsi réservée à l'autorité fédérale concerne l'ensemble de la politique de protection de la santé animale. L'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale ne peut s'analyser en ce sens que la compétence de l'autorité fédérale se limiterait aux aspects de la politique de protection de la santé animale qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire.

Le projet soumis pour avis a été élaboré en exécution de la loi relative à la santé des animaux. Il comporte des dispositions concernant la prévention des maladies d'animaux et leur déclaration. Le projet s'avère dès lors avoir pour objet de régler une matière demeurée dans la sphère de compétences de l'autorité fédérale. Comme on l'a vu, peu importe dans ce contexte que les règles prévues par le projet concernent ou non la sécurité de la chaîne alimentaire.

## FORMALITES PREALABLES

4. L'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoit qu'une concertation associant les gouvernements de région concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Selon les travaux préparatoires relatifs à la disposition précitée, "la concertation avec les régions est obligatoire" notamment "lorsque l'autorité fédérale envisage de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences sur les compétences agricoles régionales" [1].

La question se pose dès lors de savoir si les dispositions envisagées par le projet, dont l'adoption relève de la compétence de l'autorité fédérale, sont également susceptibles d'avoir une incidence sur la politique agricole des régions.

Dans la mesure où la loi spéciale du 13 juillet 2001 a procédé à une extension significative de la compétence dévolue aux régions en la matière, il n'est guère contestable que les mesures fédérales projetées puissent effectivement avoir une telle incidence.

Force est dès lors de conclure que le texte en projet doit faire l'objet d'une concertation avec les gouvernements de région. Or, celle-ci n'a pas eu lieu.

---

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 28.

Dès lors que les observations pouvant être formulées par les gouvernements de région sont susceptibles de conduire à une modification du projet à l'examen, il y a lieu de souligner, par ailleurs, que, tant que la procédure de concertation visée à l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas intervenue, le texte soumis pour avis ne peut être considéré comme la version définitive du projet.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. On rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, notamment l'article 7, §§ 2 et 3;".

6. Les deuxième et troisième alinéas du préambule peuvent être supprimés. En effet, les lois des 28 août 1991 et 4 février 2000 ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

7. Le cinquième alinéa du préambule doit être supprimé. En effet, l'arrêté royal du 3 mai 1999 n'est pas modifié ni abrogé par l'arrêté en projet.

8. Dans le septième alinéa du préambule, le numéro (32.236/VR/3) et la date (26 mars 2002) du présent avis peuvent être mentionnés.

Dispositif

Observation préliminaire

9. Les articles 1er, 2 et 3 du projet visent tous les trois à modifier l'article 2 de l'arrêté royal du 28 février 1999. Conformément aux règles de légistique, les modifications d'un même article doivent faire l'objet d'un seul article de l'arrêté modificatif.

Article 3

10.1. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 3, en projet, il est préférable de remplacer les mots "ontbinding van een overeenkomst" par l'expression plus générale "opzegging van de overeenkomst". Cette dernière expression est d'ailleurs également employée à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 28 février 1999.

Moyennant les adaptations nécessaires, cette observation vaut également pour l'article 2, § 4, dernier alinéa, en projet et pour l'annexe en projet.

10.2. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 3, en projet, on écrira "onderzoek" au lieu d'"enquête" et "binnen 30 dagen" au lieu de "binnen de 30 dagen".

11.1. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 4, alinéa 1er, il serait plus correct d'écrire : "Hij treedt slechts op direct verzoek van de verantwoordelijke op nadat hij ...".

11.2. Dans l'article 2, § 4, alinéa 4, en projet, on écrira, à la fin : "... conformément au modèle annexé au présent arrêté".

11.3. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 4, alinéa 6, en projet, on écrira "buiten" au lieu de "behoudens", et "erkende" au lieu de "aangenomen".

Dans le texte du même alinéa, on remplacera les mots "prévues au § 1er, alinea 2 du présent article" par les mots "visées au § 1er, alinéa 2".

Article 5

12. Afin de marquer la relation entre les alinéas en projet, il convient d'insérer, dans l'alinéa 1er de l'article 9, § 2, en projet, les mots "sur la proposition du Service" entre les mots "est passible" et les mots "des peines prévues".

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 de la même disposition, on remplacera en outre le mot "strafvoorstel" par les mots "voorstel van sanctie". En outre, on écrira "binnen acht dagen" au lieu de "binnen de acht dagen" et "binnen veertien dagen" au lieu de "binnen de veertien dagen".

Annexe

13.1. Dans le texte français, la numérotation des éléments du deuxième modèle de convention doit être modifiée en 1, 2, 3 et 4 (ou en 4, 5, 6 et 7).

Dans le texte néerlandais, la numérotation des éléments des premier et deuxième modèles de convention doit respectivement être modifiée en 1, 2 et 3 et en 1, 2, 3 et 4 (ou en 4, 5, 6 et 7).

13.2. Au bas de l'annexe, il faut compléter la phrase "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ..." par l'intitulé complet de l'arrêté en projet.

---

Het advies over de bevoegdheid werd gegeven door de verenigde kamers, samengesteld uit

L'avis sur la compétence a été donné par les chambres réunies, composées de

| | | |
|---|---|---|
| de Heer<br>Monsieur | W. DEROOVER, | eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,<br>premier président du Conseil d'Etat, président, |
| Mevrouw<br>Madame | M.-L. WILLOT-THOMAS, | kamervoorzitter,<br>président de chambre, |
| de Heren<br>Messieurs | D. ALBRECHT,<br>P. LEMMENS,<br>P. LIÉNARDY,<br>P. VANDERNOOT, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, |
| | H. COUSY,<br>J. KIRKPATRICK,<br>A. SPRUYT,<br>B. GLANSDORFF, | assessoren van de afdeling wetgeving,<br>assesseurs de la section de législation, |
| Mevrouwen<br>Mesdames | F. LIEVENS,<br>C. GIGOT, | griffiers,<br>greffiers. |

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS en A. VAGMAN, adjunct-referendarissen.

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

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par Mmes K. BAMS et A. VAGMAN, référendaires adjoints.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER

De derde kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren<br>Messieurs | W. DEROOVER, | eerste voorzitter,<br>premier président, |
| | D. ALBRECHT,<br>P. LEMMENS, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, |
| | H. COUSY,<br>A. SPRUYT, | assessoren van de afdeling wetgeving,<br>assesseurs de la section de législation, |
| Mevrouw<br>Madame | F. LIEVENS, | griffier,<br>greffier. |

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

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

La troisième chambre était composée de

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

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER