KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.368/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 april 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van mond- en klauwzeer", heeft op 17 mei 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt in de eerste plaats de omzetting in het interne recht van richtlijn 2003/85/EG van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van mond- en klauwzeer, tot intrekking van richtlijn 85/511/EEG en van de beschikkingen 89/531/EEG en 91/665/EEG, en tot wijziging van richtlijn 92/46/EEG.

In het ontwerp worden vooreerst het doel van de regeling en een aantal definities bepaald (artikelen 1 en 2).

Vervolgens stelt het ontwerp de minimumbestrijdingsmaatregelen vast die bij het uitbreken van mond- en klauwzeer moeten worden toegepast. Die voorschriften hebben inzonderheid betrekking op de aangifte van de ziekte (artikel 3), de maatregelen ingeval een uitbraak van mond- en klauwzeer wordt vermoed (artikelen 4 tot 9), de maatregelen ingeval van bevestiging van de uitbraak (artikelen 10 tot 14), de in speciale gevallen toe te passen maatregelen (artikelen 15 en 16), de afmaking op bevel (artikel 17 tot 20), de maatregelen bij bedrijven met verschillende epidemiologische productie-eenheden en bij contactbedrijven (artikelen 21 en 22), de in beschermings- en toezichtsgebieden te nemen maatregelen (artikelen 23 tot 46), de regionalisering, de controle van verplaatsingen en de identificatie (artikelen 47 tot 50), de vaccinatie (artikelen 51 tot 60) en het opnieuw verkrijgen van de status vrij van mond- en klauwzeer en van besmetting (artikelen 61 tot 66).

.../...

Het ontwerp voorziet ook in bepaalde preventieve maatregelen, die betrekking hebben op de laboratoria en de inrichtingen waar met het mond- en klauwzeervirus wordt gewerkt (artikelen 67 tot 71), de normen en de tests voor de diagnose van mond- en klauwzeer (artikel 72), de rampenplannen en alarmoefeningen (artikelen 73 en 74), de crisiscellen en groepen van deskundigen (artikelen 75 tot 79), de antigeen- en vaccinbanken (artikel 80) en de aanvullende maatregelen bij andere diersoorten dan de ziektegevoelige (artikel 81).

2.2. Naast de genoemde bepalingen, die strekken tot de omzetting van richtlijn 2003/85/EG, bevat het ontwerp nog een aantal andere bepalingen.

Zo voorziet het ontwerp in een regeling voor de vergoeding van dieren die op bevel afgemaakt zijn (artikelen 82 tot 84).

Aan bepaalde overheden wordt de bevoegdheid verleend om ambtshalve bepaalde maatregelen te nemen (artikelen 85 tot 91).

2.3. Ten slotte bevat het ontwerp een aantal overgangs- en slotbepalingen (artikelen 92 tot 97).

2.4. Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 3 april 1965 betreffende de bestrijding van mond- en klauwzeer.

RECHTSGROND

3. In zoverre mond- en klauwzeer behoort tot de ziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III, "Bijzondere maatregelen ter voorkoming en ter bestrijding van bepaalde dierenziekten", van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de bepalingen van dat hoofdstuk, meer bepaald in de artikelen 6 tot 9*bis*. Bij die laatste wetsbepalingen worden immers ruime machtigingen verleend aan de Koning.

De Raad van State stelt vast dat mond- en klauwzeer bij de herkauwers en de varkens onder de toepassing van hoofdstuk III van de wet gebracht is [1]. Uit artikel 2, 1., eerste lid, van het ontwerp blijkt echter dat het ontworpen besluit toepassing vindt, niet enkel op de herkauwers (behorend tot de onderorde "Ruminantia") en de varkens (behorend tot de onderorde "Suina"), maar ook op de diersoorten behorend tot de onderorde "Tylopoda" (kamelen en lama's). Strikt genomen, kan de wet van 24 maart 1987 niet als rechtsgrond dienen voor bepalingen die op deze laatste diersoorten betrekking hebben. Het volstaat evenwel om het ontwerp aan te vullen met een bepaling die het toepassingsgebied van hoofdstuk III van de wet tot die diersoorten uitbreidt, althans wat mond- en klauwzeer betreft [2].

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Alhoewel de omzetting in het interne recht van richtlijnen volledig moet zijn, dient niet voorzien te worden in de omzetting van richtlijnbepalingen die uitsluitend gericht zijn tot de Europese of de nationale overheden, of die in procedures voorzien voor toekomstige regelgeving.

In verband hiermede moet de Raad van State vaststellen dat verscheidene bepalingen van de voornoemde richtlijn 2003/85/EG machtigingen bevatten aan de Europese Commissie om maatregelen te nemen ter uitvoering, ter aanvulling of ter afwijking van de richtlijn, telkens met inachtneming van bepaalde procedureregels (artikel 89 van de richtlijn) [3]. Het gaat in het bijzonder om de artikelen 25, lid 7, 39, lid 9,

---

(1) Artikel 1, 3° en 6°, van het koninklijk besluit van 25 april 1988 tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

(2) Concreet betekent dit dat het ontwerp aangevuld zou moeten worden met een bepaling tot wijziging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 april 1988.

(3) Luidens artikel 89, lid 1, van de richtlijn wordt de Commissie bij het nemen van de uitvoeringsmaatregelen bijgestaan door het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid, bedoeld in verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. Artikel 89, lid 2 en 3, verwijst voorts naar de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

47, lid 2, 58, leden 11 en 13, 59 tot 62, 67, 70, 71, leden 2 en 3, 85, leden 1, eerste volzin, en 2, 87, lid 3, en 92, lid 1. Dergelijke bepalingen behoeven, omwille van hun aard zelf, geen omzetting in de interne rechtsorde [4].

De stellers van het ontwerp hebben niettemin gemeend deze richtlijnbepalingen toch te moeten omzetten in die zin dat nadere uitvoeringsmaatregelen in het vooruitzicht worden gesteld, soms gepaard gaande met een delegatie van verordenende bevoegdheid aan de minister of aan het Agentschap. Het betreft in het bijzonder de artikelen 27, § 7, 41, § 9, 49, § 2, 60, §§ 10 en 12, 61 tot 64, 69, 71, 72, §§ 3 en 4, 81, §§ 1, tweede volzin, en 2, 92 en 95 van het ontwerp.

De bepalingen die zich ertoe beperken de mogelijkheid van latere wijzigingen of aanvullingen aan te kondigen, zijn overbodig, en dienen weggelaten te worden. De bepalingen waarbij, voor het aannemen van latere wijzigingen of aanvullingen, een bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de minister of aan het Agentschap, kunnen eveneens beter weggelaten worden: zolang niet geweten is wat de inhoud is van de maatregelen die door de Europese Commissie genomen zullen worden, is het immers niet mogelijk om na te gaan of de subdelegatie van bevoegdheid door de Koning, voor het omzetten van die maatregelen in het interne recht, wel verenigbaar is met de regels van het Belgische grondwettelijk recht.

5. Sommige bepalingen van de richtlijn worden omgezet op een wijze die niet doet blijken van een verplichting of een verbod voor degenen die onder de toepassing van de norm vallen.

Zo wordt in de richtlijn vaak bepaald dat de lidstaten "erop toe(zien)" dat het ene of het andere in acht genomen wordt of verboden wordt. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is artikel 23 van de richtlijn. Volgens die bepaling zien de lidstaten erop toe dat in een beschermingsgebied bepaalde activiteiten verboden zijn. De correcte omzetting van de richtlijn veronderstelt dan dat in een tekst van intern recht bepaald wordt dat die handelingen zonder meer verboden zijn. Een bepaling als die van artikel 25 van het ontwerp (die de omzetting beoogt van artikel 23 van de richtlijn), waarbij aan het

---

(4) Eventueel zullen de maatregelen die te gelegener tijd door de Europese Commissie genomen worden, omgezet moeten worden.

Agentschap wordt opgedragen om "erop toe (te zien)" dat de bedoelde activiteiten verboden zijn, is in dat opzicht niet voldoende [5].

Zo ook legt de richtlijn aan de lidstaten soms de verplichting op om bepaalde handelingen te verbieden. Dit is bijvoorbeeld het geval met artikel 25, leden 1 en 2, volgens hetwelk de lidstaten het in de handel brengen van bepaalde producten "verbieden". Ook hier veronderstelt de correcte omzetting dat in de interne tekst bepaald wordt dat die handelingen verboden zijn. Een bepaling als die van artikel 27, §§ 1 en 2, van het ontwerp (die de omzetting beoogt van artikel 25, leden 1 en 2, van de richtlijn), waarbij aan het Agentschap wordt opgedragen om de bedoelde handelingen te verbieden, is evenmin voldoende [6].

Het hele ontwerp moet op dit punt nagekeken worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient inzonderheid verwezen te worden naar hoofdstuk III van de voornoemde wet van 24 maart 1987 (zie opmerking 3).

7. De in het tweede en het derde lid van de aanhef vermelde wetten van 23 maart 1998 en 19 juli 2001 bieden geen rechtsgrond voor de ontworpen maatregelen. De vermelding van deze wetten is evenmin nodig voor een goed begrip van het ontworpen koninklijk besluit. Het tweede en het derde lid dienen dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

---

(5) Er zou moeten bepaald worden: "In een beschermingsgebied zijn de volgende activiteiten verboden: ...".

(6) Er zou moeten bepaald worden: "Het in de handel brengen van ... is verboden."

8. De in het zesde tot het achtste en het tiende tot het vijftiende lid van de aanhef vermelde koninklijke besluiten van 9 december 1992, 31 december 1992, 15 maart 1995, 16 januari 1998, 29 juni 1999, 13 juli 2001, 22 mei 2003 en 14 november 2003 worden niet gewijzigd of opgeheven door het ontworpen besluit. De vermelding van deze besluiten is evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Deze leden dienen dan ook eveneens uit de aanhef te worden weggelaten.

9. Het ontwerp beoogt niet de toepassing van de verordening vermeld in het zestiende lid van de aanhef, noch de omzetting van de richtlijnen vermeld in het zeventiende en het achttiende lid van de aanhef. De vermelding van deze verordening en deze richtlijnen is evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De genoemde leden dienen dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

Artikel 1

10. Dit artikel beoogt een omschrijving te geven van de inhoud van de ontworpen regeling. Om volledig te zijn dient ook verwezen te worden naar de preventieve maatregelen en de vergoedingsregeling voor afgemaakte dieren, twee aangelegenheden die eveneens in het ontwerp worden geregeld.

Artikel 2

11. In de definitie van "verantwoordelijke" (artikel 2, 5.) wordt gewag gemaakt van een "tijdelijk of permanent geïntegreerde".

De gemachtigde ambtenaar heeft verduidelijkt dat onder die term dient te worden verstaan "iemand die verbonden is met het bedrijf als tijdelijke of permanente werkkracht". Het verdient aanbeveling het woord "geïntegreerde" te vervangen door "werkkracht van het bedrijf".

12. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 20., schrijve men "vermoedelijk besmet dier" in plaats van "van besmetting verdacht dier".

Artikel 3

13. In artikel 3, § 3, schrappe men de verwijzing naar het koninklijk besluit van 25 april 1988 tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Dit koninklijk besluit wijst immers enkel de dierenziekten aan die onder de toepassing vallen van dat hoofdstuk III, maar bevat geen voorschriften inzake de melding van haarden van een dierenziekte.

Hoofdstuk II, afdeling II

14. De Nederlandse tekst van het opschrift van hoofdstuk II, afdeling II ("Maatregelen ingeval van verdenking van mond- en klauwzeer") kan beter vervangen worden door het opschrift van de overeenkomstige afdeling (hoofdstuk II, afdeling II) van richtlijn 2003/85/EG ("Maatregelen ingeval een uitbraak van mond- en klauwzeer wordt vermoed").

Artikel 11

15. Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/85/EG staat niet toe andere ontsmettingsmiddelen te gebruiken dan deze waarvoor overeenkomstig richtlijn 98/8/EG een toelating is verleend en een registratie is gegeven [7].

De mogelijkheid die in artikel 11, § 1, tweede lid, van het ontwerp aan het Agentschap wordt gegeven om "het gebruik van een ander geschikt middel (voor te schrijven)", is niet in overeenstemming met de voornoemde bepaling, en moet dan ook worden weggelaten.

---

(7) Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden.

Artikel 13

16. Dit artikel beoogt de omzetting van artikel 13, lid 1, van de voornoemde richtlijn 2003/85/EG. Die omzetting is onvolledig. Zo schrijft de richtlijnbepaling ook voor dat het epidemiologisch onderzoek dient te gebeuren door speciaal opgeleide dierenartsen op basis van vragenlijsten die zijn opgesteld in het kader van de rampenplannen bedoeld in artikel 72 van de richtlijn. Artikel 13 van het ontwerp moet dan ook worden aangevuld met een bepaling in die zin.

Artikel 29

17. Volgens artikel 29, § 1, eerste lid, is het ophalen van melk in het beschermingsgebied verboden, "behalve volgens de voorschriften van het Agentschap".

De gemachtigde ambtenaar heeft verduidelijkt dat het niet de bedoeling is dat het Agentschap te dezen een verordenende bevoegdheid zou hebben, doch wel dat het individuele afwijkingen op het verbod kan toestaan.

Het verdient dan ook aanbeveling te bepalen dat het ophalen van melk verboden is, tenzij zulks "toegestaan" is door het Agentschap.

Artikel 81

18. Volgens artikel 85, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2003/85/EG "zorgen de lidstaten ervoor" dat het verbod van voederen met spoeling van toepassing is op alle dieren. Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat een dergelijk verbod, als het in de Belgische rechtsorde bestaat, ook effectief van toepassing is op alle dieren. Is dat niet het geval, dan moet dit verbod uitdrukkelijk in het voorliggende ontwerp worden ingeschreven, en volstaat het niet te bepalen, in artikel 81, § 1, eerste volzin, van het ontwerp dat het Agentschap ervoor zorgt dat het bedoelde verbod van toepassing is op alle dieren (zie algemene opmerking 5).

Overigens moet niet verwezen worden naar de "eventuele wetgeving tot uitvoering (van verordening (EG) nr. 1774/2002)", maar naar de specifieke regels die de bedoelde verordening in het Belgische recht uitvoeren, voorzover zulke regels bestaan. Evenmin moet verwezen worden naar "het in de communautaire en de nationale ... wetgeving vastgelegde verbod", maar naar de specifieke regels van federaal recht die dat verbod huldigen; wat de "gewestelijke wetgeving" betreft, kan eventueel wel in het algemeen naar die wetgeving verwezen worden.

19. Luidens artikel 81, § 4, van het ontwerp neemt het Agentschap, zodra een primair geval van mond- en klauwzeer bij wilde dieren is bevestigd, onverwijld de in bijlage XVI, deel A, bedoelde maatregelen om de verspreiding van de ziekte te beperken, stelt het overeenkomstig bijlage XVI, deel B, een programma voor de uitroeiing van de mond- en klauwzeer op, en brengt het de bevoegde betrokken gewestelijke autoriteiten, de eigenaars van dieren van ziektegevoelige soorten, alsmede de jagers op de hoogte van die bevestiging.

De gewesten, die de natuurbescherming en het natuurbehoud onder hun bevoegdheid hebben [8], zijn met uitsluiting van iedere andere overheid ertoe gemachtigd maatregelen te nemen tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren. Het feit dat die ziekten op de veestapel kunnen overgaan, ontneemt aan die maatregelen niet het karakter van bescherming en behoud van de fauna [9].

Artikel 81, § 4, moet dan ook uit het ontwerp worden weggelaten, omdat de ontworpen bepaling een aangelegenheid regelt die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

---

(8) Artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(9) Zie Arbitragehof, 31 januari 1989, nr. 1/89, overweging 8.B.2.

Artikel 83

20. Artikel 83, derde lid, bepaalt o.m. dat de deskundige en zijn plaatsvervanger beëdigd worden door de gouverneur van de provincie.

Luidens artikel 192 van de Grondwet kan geen eed worden opgelegd dan krachtens de wet.

De voornoemde dierengezondheidswet bevat dienaangaande geen regeling. Bij ontstentenis van een door de wet aan de Koning verleende machtiging op grond waarvan deze de deskundigen en hun plaatsvervangers kan verplichten de eed af te leggen, is de ontworpen bepaling van artikel 83 niet bestaanbaar met artikel 192 van de Grondwet.

De woorden "en beëdigd door de gouverneur van de provincie" dienen dan ook uit artikel 83, derde lid, te worden weggelaten.

Artikel 95

21. Luidens dit artikel kan de minister overgangsbepalingen nemen voor een periode van vijf jaar te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

In zoverre die bepaling de omzetting beoogt van artikel 92, lid 1, van richtlijn 2003/85/EG, naar luid waarvan de Europese Commissie overgangsbepalingen kan vaststellen "voor een periode van vijf jaar te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van (de) richtlijn", moet in hoofdorde verwezen worden naar algemene opmerking 4.

Subsidiair dient vastgesteld te worden dat de richtlijn in werking getreden is op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie (artikel 94 van de richtlijn), zijnde op 22 november 2003. De termijn waarbinnen overgangsbepalingen vastgesteld kunnen worden, is dus op die laatste datum beginnen lopen. Indien artikel 95 van het ontwerp behouden blijft, als een bepaling waarbij de

bevoegdheid tot het nemen van overgangsmaatregelen aan de minister gesubdelegeerd wordt, dient geschreven te worden dat de minister die maatregelen kan vaststellen "voor een periode eindigend op 21 november 2008".

Artikel 96

22. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 30 juni 2004.

Deze retroactieve inwerkingtreding vindt haar oorzaak - zoals door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd - in het feit dat de lidstaten volgens artikel 93, lid 1, van richtlijn 2003/85/EG de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om vóór 30 juni 2004 aan deze richtlijn te voldoen.

Artikel 96 van het ontwerp zou tot gevolg hebben dat aan de eigenaars en de verantwoordelijken van dieren met terugwerkende kracht allerlei nieuwe verplichtingen worden opgelegd. De terugwerkende kracht van dergelijke bepalingen is strijdig met de beginselen van rechtszekerheid en van voorzienbaarheid van de regelgeving. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de Belgische overheid te dezen te laat is met de omzetting van de richtlijn.

De bezwaren tegen de terugwerkende kracht gelden te dezen des te meer nu artikel 90 van het ontwerp voorziet in straffen op inbreuken op de bepalingen van het ontworpen besluit. De terugwerkende kracht zou aldus strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Artikel 96 dient dus uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.368/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 27 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse", a donné le 17 mai 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend tout d'abord transposer en droit interne la directive 2003/85/CE du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 89/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE.

Dans un premier temps, le projet définit l'objectif de la réglementation et donne un certain nombre de définitions (articles 1er et 2).

Ensuite, il fixe les mesures de lutte minimales à appliquer en cas d'apparition d'un foyer de fièvre aphteuse. Ces prescriptions concernent notamment la notification de la maladie (article 3), les mesures à mettre en oeuvre en cas de suspicion de fièvre aphteuse (articles 4 à 9), les mesures à mettre en oeuvre en cas de confirmation de fièvre aphteuse (articles 10 à 14), les mesures à mettre en oeuvre dans des cas particuliers (articles 15 et 16), la mise à mort par ordre (articles 17 à 20), les mesures à appliquer dans les exploitations comprenant différentes unités de production épidémiologiques et dans les exploitations de contact (articles 21 et 22), les mesures à appliquer dans les zones de protection et de surveillance (articles 23 à 46), la régionalisation, le contrôle des mouvements et l'identification (articles 47 à 50), la vaccination (articles 51 à 60) et le rétablissement du statut indemne de maladie et d'infection au regard de la fièvre aphteuse (articles 61 à 66).

Le projet prévoit également certaines mesures préventives concernant les laboratoires et établissements manipulant le virus aphteux (articles 67 à 71), les normes et tests relatifs au diagnostic de la fièvre aphteuse (article 72), les plans d'intervention et exercices d'alerte (articles 73 et 74), les cellules de crise et groupes d'experts (articles 75 à 79), les banques d'antigènes et de vaccins (article 80) et les mesures supplémentaires chez d'autres espèces que les espèces sensibles (article 81).

2.2. Outre les dispositions précitées, qui ont pour objet la transposition de la directive 2003/85/CE, le projet comporte encore un certain nombre d'autres dispositions.

Ainsi prévoit-il un régime d'indemnisation pour les animaux mis à mort par ordre (articles 82 à 84).

Certaines autorités sont habilitées à prendre certaines mesures d'office (articles 85 à 91).

2.3. Enfin, le projet comporte un certain nombre de dispositions transitoires et finales (articles 92 à 97).

2.4. Le projet entend se substituer à l'arrêté royal du 3 avril 1965 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Dans la mesure où la fièvre aphteuse fait partie des maladies soumises à l'application du chapitre III, "Mesures particulières tendant à prévenir et à lutter contre certaines maladies des animaux", de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les dispositions de ce chapitre, notamment dans les articles 6 à 9*bis*. En effet, ces dernières dispositions délèguent des pouvoirs étendus au Roi.

Le Conseil d'État constate que la fièvre aphteuse chez les ruminants et les porcins est soumise à l'application du chapitre III de la loi [1]. Il résulte toutefois de l'article 2, 1., alinéa 1er, du projet, que l'arrêté en projet trouve à s'appliquer non seulement aux ruminants (faisant partie du sous-ordre "Ruminantia") et aux porcins (faisant partie du sous-ordre "Suina"), mais également aux espèces faisant partie du sous-ordre des "Tylopoda" (les chameaux et lamas). Strictement parlant, la loi du 24 mars 1987 ne peut pas procurer de fondement juridique aux dispositions qui concernent ces dernières espèces. Il suffit toutefois de compléter le projet par une disposition étendant le champ d'application du chapitre III de la loi à ces espèces, du moins en ce qui concerne la fièvre aphteuse [2].

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Bien que la transposition de directives en droit interne doive être exhaustive, il n'y a pas lieu de transposer des dispositions de directives uniquement destinées aux autorités européennes ou nationales ou qui prévoient des procédures pour la réglementation future.

À cet égard, le Conseil d'État se doit de constater que diverses dispositions de la directive 2003/85/CE précitée habilitent la Commission européenne à prendre des mesures visant à exécuter la directive, à la compléter ou à y déroger, chaque fois dans le respect de certaines règles de procédure (article 89 de la directive) [3]. Il s'agit plus

---

(1) Article 1er, 3° et 6°, de l'arrêté royal du 25 avril 1988 désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

(2) Concrètement, cela signifie que le projet devrait être complété par une disposition modifiant l'article 1er de l'arrêté royal du 25 avril 1988.

(3) Selon l'article 89, paragraphe 1, de la directive, la Commission est assistée, pour prendre les mesures d'exécution, par le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale institué par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. L'article 89, paragraphes 2 et 3, fait en outre référence aux articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

.../...

particulièrement des articles 25, paragraphe 7, 39, paragraphe 9, 47, paragraphe 2, 58, paragraphes 11 et 13, 59 à 62, 67, 70, 71, paragraphes 2 et 3, 85, paragraphes 1, première phrase, et 2, 87, paragraphe 3, et 92, paragraphe 1. De par leur nature, ces dispositions ne nécessitent pas de transposition en droit interne [4].

Les auteurs du projet ont néanmoins estimé devoir transposer ces dispositions de la directive en ce sens qu'ils ont prévu des modalités d'exécution, assorties parfois d'une délégation de pouvoir réglementaire au ministre ou à l'Agence. Il s'agit notamment des articles 27, § 7, 41, § 9, 49, § 2, 60, §§ 10 et 12, 61 à 64, 69, 71, 72, §§ 3 et 4, 81, §§ 1er, deuxième phrase, et 2, 92 et 95 du projet.

Les dispositions qui se limitent à annoncer la possibilité de modifications ou d'ajouts ultérieurs sont superflues et doivent être omises. Il est également préférable de supprimer les dispositions déléguant au ministre ou à l'Agence le pouvoir d'adopter des modifications ou ajouts futurs : en effet, tant qu'on ignore la teneur des mesures qui seront prises par la Commission européenne, il n'est pas possible de vérifier si la subdélégation de compétence attribuée par le Roi pour transposer ces mesures en droit interne est bien conforme aux règles du droit constitutionnel belge.

5. Certaines dispositions de la directive sont transposées d'une manière qui ne fait pas apparaître d'obligation ou d'interdiction pour les personnes soumises à l'application de la norme.

Ainsi, la directive dispose souvent que les États membres "veillent" à ce que certaines obligations ou interdictions soient respectées. C'est le cas, par exemple, de l'article 23 de la directive. Selon cette disposition, les États membres veillent à ce que certaines activités soient interdites dans la zone de protection. Dans ce cas, la transposition correcte de la directive suppose que l'interdiction pure et simple de ces activités soit inscrite dans un texte de droit interne. Une disposition telle que l'article 25 du projet (qui entend transposer l'article 23 de la directive), qui charge l'Agence de "veiller" à ce que les activités visées soient interdites n'est pas suffisante sous cet angle [5].

---

(4) Éventuellement, les mesures prises en temps opportun par la Commission européenne devront être transposées.

(5) Il y aurait lieu de formuler cette disposition comme suit: "Dans une zone de protection, les activités suivantes sont interdites: ...".

C'est ainsi également que la directive oblige parfois les États membres à interdire certaines activités. C'est notamment le cas de l'article 25, paragraphes 1 et 2, selon lequel les États membres veillent à ce que "soit interdite" la mise sur le marché de certains produits. En l'occurrence aussi la transposition correcte suppose que le texte interne dispose que ces activités sont interdites. Une disposition telle que celle de l'article 27, §§ 1er et 2, du projet (qui entend transposer l'article 25, paragraphes 1 et 2, de la directive), chargeant l'Agence d'interdire les activités visées, n'est pas suffisante non plus [6].

Il s'impose de vérifier l'entièreté du projet sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, on fera notamment référence au chapitre III de la loi précitée du 24 mars 1987 (voir observation 3).

7. Les lois des 23 mars 1998 et 19 juillet 2001 mentionnées aux deuxième et troisième alinéas du préambule ne procurent pas de fondement juridique aux mesures en projet. La mention de ces lois n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de l'arrêté royal en projet. Dès lors, on omettra les deuxième et troisième alinéas du préambule.

8. Les arrêtés royaux des 9 décembre 1992, 31 décembre 1992, 15 mars 1995, 16 janvier 1998, 29 juin 1999, 13 juillet 2001, 22 mai 2003 et 14 novembre 2003, cités dans les alinéas 6 à 8 et 10 à 15 du préambule, ne sont ni modifiés ni abrogés par l'arrêté en projet. La mention de ces arrêtés n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet. Dès lors, on omettra également ces alinéas du préambule.

---

(6) Il y aurait lieu de formuler cette disposition comme suit: "La mise sur le marché de ... est interdite".

9. Le projet n'entend pas appliquer le règlement mentionné au seizième alinéa du préambule ni transposer les directives mentionnées aux dix-septième et dix-huitième alinéas du préambule. La mention de ce règlement et de ces directives n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet. Les alinéas précités doivent dès lors être omis du préambule.

Article 1er

10. Cet article entend définir la portée de la réglementation en projet. Par souci d'exhaustivité, il convient de faire également référence aux mesures préventives et au régime d'indemnisation pour les animaux mis à mort, deux matières qui sont également réglées dans le projet.

Article 2

11. Dans la définition du "responsable" (article 2, 5.), il est question d'"intégré de manière permanente ou temporaire".

Le fonctionnaire délégué a précisé qu'il faut entendre par ce terme "iemand die verbonden is met het bedrijf als tijdelijke of permanente werkkracht". Il est recommandé de remplacer le mot "intégré" par "travailleur de l'exploitation".

12. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 20., on écrira "vermoedelijk besmet dier" au lieu de "van besmetting verdacht dier".

Article 3

13. À l'article 3, § 3, on supprimera la référence à l'arrêté royal du 25 avril 1988 désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. En effet, cet arrêté royal désigne uniquement les maladies des animaux soumises à l'application de ce chapitre III, mais ne comporte aucune prescription concernant la notification de foyers d'une maladie animale.

.../...

Chapitre II, section II

14. Il serait préférable de remplacer le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre II, section II ("Maatregelen ingeval van verdenking van mond- en klauwzeer") par l'intitulé de la section correspondante (chapitre II, section II) de la directive 2003/85/CE ("Maatregelen ingeval een uitbraak van mond-en klauwzeer wordt vermoed").

Article 11

15. L'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/85/CE n'autorise pas l'usage d'autres désinfectants que ceux autorisés et enregistrés conformément à la directive 98/8/CE [7].

La possibilité que l'article 11, § 1er, alinéa 2, du projet offre à l'Agence de "prescrire l'utilisation d'un autre produit approprié" n'étant pas conforme à la disposition précitée, il s'impose de l'omettre.

Article 13

16. Cet article entend transposer l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2003/85/CE précitée. Cette transposition est incomplète. Ainsi, la disposition de la directive prescrit également que les enquêtes épidémiologiques doivent être effectuées par des vétérinaires ayant reçu une formation spéciale, au moyen de questionnaires élaborés dans le cadre des plans d'intervention visés à l'article 72 de la directive. L'article 13 du projet doit dès lors être complété par une disposition en ce sens.

(7) Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides.

Article 29

17. Selon l'article 29, § 1er, alinéa 1er, la collecte de lait dans la zone de protection est interdite, "sauf selon les prescriptions de l'Agence".

Le fonctionnaire délégué a précisé qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'attribuer un pouvoir réglementaire à l'Agence, mais bien de lui permettre d'accorder des dérogations individuelles à l'interdiction.

Il est recommandé, dès lors, de préciser que la collecte de lait est interdite, sauf "autorisation" délivrée par l'Agence.

Article 81

18. Selon l'article 85, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2003/85/CE, "les États membres veillent" à ce que l'interdiction de l'utilisation des eaux grasses pour l'alimentation soit applicable à tous les animaux. Il appartient aux auteurs du projet de s'assurer qu'une telle interdiction, telle qu'elle existe dans l'ordre juridique belge, soit effectivement applicable à tous les animaux. Dans le cas contraire, on inscrira formellement cette interdiction dans le présent projet: il ne suffit pas de disposer, à l'article 81, § 1er, première phrase, du projet, que l'Agence veille à ce que l'interdiction visée soit applicable à tous les animaux (voir observation générale 5).

Au demeurant, il n'y a pas lieu de faire référence aux "dispositions d'exécution (du règlement (CE) n° 1774/2002)", mais bien aux règles spécifiques qui pourvoient à l'exécution de ce règlement en droit belge, pour autant que pareilles règles existent. Il ne faut pas non plus faire référence à "l'interdiction ... conformément à la législation communautaire et aux législations nationales ...", mais bien aux règles spécifiques de droit fédéral qui consacrent cette interdiction; en revanche, on peut éventuellement faire référence de manière générale à la "législation régionale".

19. Selon l'article 81, § 4, du projet, dès que l'Agence a la confirmation de l'existence d'un cas primaire de fièvre aphteuse chez les animaux sauvages, elle applique immédiatement les mesures visant à limiter la propagation de la maladie prévues à l'annexe XVI, partie A, établit un plan d'éradication de la fièvre aphteuse conformément à l'annexe XVI, partie B et informe les autorités régionales compétentes concernées, les propriétaires d'animaux d'espèces sensibles ainsi que les chasseurs de l'existence dudit cas confirmé.

Les régions, qui ont la protection et la conservation de la nature dans leurs attributions [8], sont autorisées, à prendre, à l'exclusion de toute autre autorité, des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage. La circonstance que ces maladies peuvent se transmettre au cheptel, n'enlève pas auxdites mesures leur caractère de mesures de protection et de conservation de la faune [9].

Dès lors, l'article 81, § 4, doit être omis du projet étant donné que la disposition en projet règle une matière qui relève de la compétence des régions.

Article 83

20. L'article 83, alinéa 3, dispose entre autres que l'expert et son suppléant sont assermentés par le gouverneur de la province.

Selon l'article 192 de la Constitution, aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi.

La loi relative à la santé des animaux précitée ne comporte aucune règle à ce sujet. À défaut d'une délégation donnée au Roi par la loi, sur la base de laquelle Il peut obliger les experts et leurs suppléants à prêter serment, la disposition en projet de l'article 83 n'est pas conciliable avec l'article 192 de la Constitution.

---

(8) Article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(9) Voir Cour d'arbitrage, 31 janvier 1989, n° 1/89, considérant 8.B.2.

Dès lors, on omettra les mots "et assermentés par le gouverneur de la province" de l'article 83, alinéa 3.

Article 95

21. Selon cet article, le ministre peut adopter des dispositions transitoires pour une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Dans la mesure où cette disposition vise la transposition de l'article 92, paragraphe 1, de la directive 2003/85/CE, selon lequel la Commission européenne peut adopter des dispositions transitoires "pour une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la (...) directive", on se reportera principalement à l'observation générale 4.

Force est de constater, subsidiairement, que la directive est entrée en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne (article 94 de la directive), à savoir le 22 novembre 2003. Le délai dans lequel des dispositions transitoires peuvent être adoptées a donc commencé à courir à cette dernière date. En cas de maintien de l'article 95 du projet comme disposition subdéléguant au ministre le pouvoir de prendre des mesures transitoires, il faut écrire que le ministre peut adopter ces mesures "pour une période se terminant le 21 novembre 2008".

Article 96

22. Cet article dispose que l'arrêté en projet produit ses effets le 30 juin 2004.

Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, cette rétroactivité procède du fait que, selon l'article 93, paragraphe 1, de la directive 2003/85/CE, les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 30 juin 2004.

L'article 96 du projet aurait pour effet d'imposer rétroactivement toutes sortes de nouvelles obligations aux propriétaires et responsables d'animaux. La rétroactivité de pareilles dispositions est contraire aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la réglementation. Le fait qu'en l'occurrence l'autorité belge est en retard pour la transposition de la directive n'ôte rien à cette contradiction.

Les objections concernant la rétroactivité sont d'autant plus pertinentes en l'espèce que l'article 90 du projet prévoit des sanctions pour les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet. Dès lors, la rétroactivité serait contraire à l'interdiction de rétroactivité de la législation pénale garantie par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il s'impose donc de supprimer l'article 96 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur chef de section f.f.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES D. ALBRECHT