

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.076/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 maart 2006 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 Salmonella bij pluimvee", heeft op 3 april 2006 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 ⁽¹⁾ strekt ertoe een regeling te bepalen inzake de verplichte vaccinatie van pluimvee tegen salmonella enterica serovar enteritidis. Die regeling omvat in essentie hetgeen volgt.

De vaccinatie moet worden uitgevoerd door een bedrijfsdierenarts of die uitvoering kan door hem worden gedelegeerd aan de verantwoordelijke van het pluimveebeslag indien er een overeenkomst van diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding bestaat. De bedrijfsdierenarts moet over de vaccinatie rapporteren aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Het ontwerp bevat tevens bepalingen i.v.m. het al dan niet verplicht gevaccineerd zijn van pluimvee dat in het intracommunautaire verkeer wordt gebracht of wordt geëxporteerd en van legkippen en vermeerderingspluimvee dat wordt ingevoerd uit het buitenland.

⁽¹⁾ Het ontwerp wordt voorgelegd voor advies samen met een ontwerp van ministerieel besluit betreffende de bestrijding van Salmonella bij pluimvee, dat uitvoering geeft aan een aantal subdelegaties bepaald in het voorliggende ontwerp, en waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 40.077/3 geeft.

Het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, bedoeld in de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, kan "de aankoopkost" van de vaccins voor het vaccineren van vermeerderingspluimvee tegen salmonella ten laste nemen.

De minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, kan de verplichte vaccinatie opschorten of verbieden.

2.2. Het ontwerp houdt slechts deels verband met de uitvoering van verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake de bestrijding van salmonella en andere specifieke door voedsel overgedragen zoönoseverwekkers.

RECHTSGROND

3.1. Bijna alle bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 7, §§ 2 en 3, 8 ⁽²⁾, eerste lid, 1°, 15, 1° en 2°, 18 en 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, en in de artikelen 6, § 2, 11, § 3, en 12, § 3, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde.

3.2. In het derde lid van de aanhef wordt ook nog verwezen naar artikel 4, 1°, van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten. Die wetsbepaling zou rechtsgrond moeten bieden voor artikel 12 van het ontwerp, dat bepaalt dat het Fonds, binnen de perken van het daartoe bestemde begrotingsartikel, de aankoopkost van de vaccins voor het vaccineren van vermeerderingspluimvee tegen salmonella ten laste kan nemen.

⁽²⁾ De artikelen 7 en 8 behoren tot hoofdstuk III van de dierengezondheidswet. Luidens artikel 6, § 1, van dezelfde wet wijst de Koning de dierenziekten aan die onder de toepassing vallen van dat hoofdstuk. Salmonellose behoort tot de zoönoses die onder toepassing vallen van het hoofdstuk krachtens artikel 1bis, 2°, 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.

Het voornoemde artikel 4, 1°, van de wet van 23 maart 1998 bepaalt dat ten laste van het Fonds kunnen worden aangerekend, de prefinanciering of de financiering van de uitgaven van de overheid, gedaan in het kader van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

De precieze draagwijdte van artikel 12 van het ontwerp is echter niet duidelijk. Ofwel wordt met deze bepaling bedoeld op uitgaven die onder de toepassing vallen van artikel 4 van de voornoemde wet van 23 maart 1998, in welk geval artikel 12 overbodig is en uit het ontwerp moet worden weggelaten, ofwel betreft het een financiering die niet onder de toepassing valt van voornoemd artikel 4, in welk geval een andere bepaling vereist is als rechtsgrond, bij ontstentenis waarvan de bepaling uit het ontwerp moet worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. Indien artikel 12 uit het ontwerp wordt weggelaten omdat het overbodig is (zie opmerking 3.2), vloeien de budgettaire gevolgen onrechtstreeks voort uit het ontwerp zelf.

Aangezien aldus door de ontworpen regeling de uitgaven kunnen worden beïnvloed, zal deze, overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting moeten worden voorgelegd.

In de hypothese dat artikel 12 uit het ontwerp wordt weggelaten wegens gebrek aan rechtsgrond, en dus wegens de juridische onmogelijkheid om de uitgaven aan te rekenen op het begrotingsfonds, dient aan het voornoemde vormvereiste niet te worden voldaan.

5. Het ontwerp bevat technische voorschriften in de zin van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

.../...

Het ontwerp is deels een uitvoering van een nationaal bestrijdingsprogramma als bedoeld bij verordening (EG) nr. 2160/2003, namelijk wat betreft het zogenaamde vermeerderingspluimvee, maar bevat ook bepalingen ⁽³⁾ die dat niet zijn en die evenmin de omzetting vormen van een richtlijn.

Bijgevolg moet het ontwerp worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 8 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG en geldt de vrijstelling op grond van artikel 10 van deze richtlijn niet.

ALGEMENE OPMERKING

6. Artikel 3, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de verplichte vaccinatie niet geldt voor de legkippen en het vermeerderingspluimvee die als opfoktroom in het intracommunautaire verkeer worden gebracht of worden geëxporteerd.

Luidens artikel 10 van het ontwerp moeten legkippen en vermeerderingspluimvee afkomstig uit het buitenland (d.i., volgens de gemachtigde ambtenaar, een andere EG-lidstaat of een derde land) gevaccineerd zijn om te mogen worden ingevoerd.

Dergelijke regels inzake het intracommunautaire handelsverkeer en inzake de invoer uit derde landen of uitvoer naar derde landen vloeien niet voort uit de voornoemde verordening (EG) nr. 2160/2003 of uit richtlijn 90/539/EEG van de Raad van 15 oktober 1990 tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren.

Ter gelegenheid van de aanmelding van het ontwerp op grond van richtlijn 98/34/EG (zie opmerking 5), zal de Europese Commissie zich kunnen uitspreken over de vraag naar de verenigbaarheid van de artikelen 3, § 2, en 10 van het ontwerp met de voornoemde verordening en de voornoemde richtlijn 90/539/EEG of, in voorkomend geval, met de artikelen 28 tot 30 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁽³⁾ Namelijk wat betreft legkippen. De artikelen 3, § 2, en 10 van het ontwerp, die de intracommunautaire handel en de handel met het buitenland betreffen, zijn noch t.a.v. legkippen, noch t.a.v. het zogenaamde vermeerderingspluimvee de uitvoering van een verordeningen- of richtlijnbevestiging.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

7. Sub b) van dit artikel wordt verwezen naar artikel 4 van het besluit in ontwerp. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat naar artikel 3 van het besluit in ontwerp moet worden verwezen.

Artikel 13

8. De gemachtigde ambtenaar heeft in verband met dit artikel het volgende verklaard:

"Afhankelijk van de prevalentie van Salmonella bij fokpluimvee en leghennen zal op een gegeven ogenblik de vaccinatie opgeschort of afgeschaft worden."

Het verdient dan ook aanbeveling in de ontworpen bepaling de bevoegdheid die aan de minister wordt verleend te begrenzen door te preciseren in welke gevallen hij kan beslissen tot opschorting of verbod van de vaccinatie.

Artikel 16

9. Krachtens dit artikel treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de eerste dag van de maand na die waarin het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Zulk een regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking van de regeling op het einde van de maand gebeurt, de bestemmelingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen.

Vraag is dan ook of artikel 16 van het ontwerp niet beter wordt weggelaten of wordt vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	staatsraad,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.076/3

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 21 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre les salmonelles chez les volailles", a donné le 3 avril 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 ⁽¹⁾ entend arrêter un régime de vaccination obligatoire de la volaille contre la salmonella enterica serovar enteritidis. Ce régime comporte essentiellement les éléments suivants.

Un vétérinaire d'exploitation doit effectuer la vaccination ou peut déléguer sa réalisation au responsable du troupeau avicole s'il existe une convention de guidance vétérinaire. Le vétérinaire d'exploitation doit faire rapport sur la vaccination à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

En outre, le projet contient des dispositions relatives à la vaccination obligatoire ou non des volailles introduites dans les échanges intracommunautaires ou exportées ainsi que des poules pondeuses et des volailles de multiplication importées à partir de l'étranger.

⁽¹⁾ Le projet est soumis pour avis en même temps qu'un projet d'arrêté ministériel relatif à la lutte contre les salmonelles chez les volailles, qui pourvoit à l'exécution d'un certain nombre de subdélégations fixées dans le projet à l'examen, et sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 40.077/3.

Le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, visé dans la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, peut prendre à sa charge "le coût découlant de l'achat" de vaccins pour la vaccination des volailles de multiplication contre la salmonelle.

Le ministre qui a la santé publique dans ses attributions peut suspendre ou interdire l'obligation de vaccination.

2.2. Le projet n'a que partiellement traité la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques spécifiques présents dans la chaîne alimentaire.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Quasi toutes les dispositions de l'arrêté royal en projet trouvent un fondement juridique dans les articles 7, §§ 2 et 3, 8 ⁽²⁾, alinéa 1^{er}, 1°, 15, 1° et 2°, 18 et 29 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, et dans les articles 6, § 2, 11, § 3, et 12, § 3, de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire.

3.2. Le troisième alinéa du préambule se réfère encore à l'article 4, 1°, de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux. Cette disposition législative devrait procurer un fondement juridique à l'article 12 du projet qui dispose que le Fonds peut, dans les limites de l'article budgétaire destiné à cette fin, prendre à sa charge le coût découlant de l'achat du vaccin pour la vaccination des volailles de multiplication contre la salmonelle.

⁽²⁾ Les articles 7 et 8 figurent au chapitre III de la loi relative à la santé des animaux. Selon l'article 6, § 1^{er}, de la même loi, le Roi désigne les maladies des animaux auxquelles ce chapitre est applicable. La salmonellose fait partie des zoonoses auxquelles ce chapitre s'applique en vertu de l'article 1^{bis}, 2°, 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.

L'article 4, 1°, précité, de la loi du 23 mars 1998, dispose que peut être imputé au Fonds, le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

On n'aperçoit toutefois pas la portée précise de l'article 12 du projet. Si cette disposition vise des dépenses auxquelles s'applique l'article 4 de la loi du 23 mars 1998, précitée, l'article 12 est superflu et doit être omis du projet, si elle concerne un financement qui n'est pas soumis à l'application de l'article 4, précité, une autre disposition est exigée à titre de fondement juridique. À défaut de cette dernière, la disposition concernée devra être omise du projet.

FORMALITÉS

4. Si l'article 12 est omis du projet parce qu'il est superflu (voir l'observation 3.2), les effets budgétaires découlent indirectement du projet même.

Dès lors que le régime en projet peut ainsi influencer les dépenses, il y aura lieu de le soumettre à l'accord préalable du Ministre du Budget, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Dans l'hypothèse où l'article 12 serait omis du projet à défaut de fondement juridique, et donc en raison de l'impossibilité juridique d'imputer les dépenses au fonds budgétaire, la formalité précitée ne devra pas être accomplie.

5. Le projet contient des règles techniques au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Le projet constitue en partie la mise en oeuvre d'un programme de lutte national visé par le règlement (CE) n° 2160/2003, notamment en ce qui concerne les volailles dites de multiplication, mais comporte également des dispositions ⁽³⁾ qui ne s'inscrivent pas dans ce cadre et ne transposent pas non plus de directive.

En conséquence, il y aura lieu de notifier le projet à la Commission européenne conformément à l'article 8 de la directive 98/34/CE précitée et la dispense prévue par l'article 10 de cette directive n'est pas applicable.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. L'article 3, § 2, du projet dispose que la vaccination obligatoire n'est pas applicable aux poules pondeuses et aux volailles de multiplication introduites dans les échanges intracommunautaires ou exportées en tant que lot de volailles d'élevage.

Selon l'article 10 du projet, les poules pondeuses et les volailles de multiplication provenant de l'étranger (c'est-à-dire, suivant le fonctionnaire délégué, un autre État membre de la CE ou un pays tiers) doivent être vaccinées pour pouvoir être importées.

Pareille règles en matière d'échanges intracommunautaires et d'importations en provenance de pays tiers ou d'exportations à destination de pays tiers ne découlent pas du règlement (CE) n° 2160/2003, précité, ou de la directive 90/539/CEE du Conseil du 15 octobre 1990 relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de volailles et d'oeufs à couvrir.

⁽³⁾ Notamment en ce qui concerne les poules pondeuses. Les articles 3, § 2, et 10 du projet, relatifs aux échanges intracommunautaires et aux échanges avec l'étranger, ne mettent pas en oeuvre, ni à l'égard des poules pondeuses, ni à l'égard des volailles dites de multiplication, une disposition d'un règlement ou d'une directive.

À l'occasion de la notification du projet sur la base de la directive 98/34/CE (voir l'observation 5), la Commission européenne pourra se prononcer sur la question de la compatibilité des articles 3, § 2, et 10 du projet avec le règlement et la directive 90/539/CEE, précités, ou, le cas échéant, avec les articles 28 à 30 du Traité instituant la Communauté européenne.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

7. Le point b) de cet article fait référence à l'article 4 de l'arrêté en projet. De l'accord du fonctionnaire délégué, il faut se référer à l'article 3 de l'arrêté en projet.

Article 13

8. À propos de cet article, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit:

"Afhankelijk van de prevalentie van Salmonella bij fokpluimvee en leghennen zal op een gegeven ogenblik de vaccinatie opgeschort of afgeschaft worden."

Il est recommandé dès lors que la disposition en projet limite le pouvoir attribué au ministre en précisant les cas dans lesquels il peut décider de suspendre ou interdire la vaccination.

Article 16

9. En vertu de cet article, l'arrêté dont le projet est à l'examen entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge.

Pareille règle d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si la réglementation est publiée à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai normal de dix jours pour s'y conformer.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas préférable d'omettre l'article 16 du projet ou de le remplacer par une autre disposition d'entrée en vigueur.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS,	conseiller d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME