

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.767/3
VAN 20 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 oktober 2007 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 aviaire influenza", heeft 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdende met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, ter omzetting van richtlijn 2005/94/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2005 betreffende communautaire maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza en tot intrekking van richtlijn 92/40/EEG, de regels vast te stellen voor de bestrijding van aviaire influenza. Een bepaling moet het bovendien mogelijk maken beschikking 2006/563/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 11 augustus 2006 tot vaststelling van bepaalde beschermende maatregelen in verband met hoogpathogene aviaire influenza van het subtype H5N1 bij wilde vogels in de Gemeenschap en tot intrekking van beschikking 2006/115/EG, om te zetten in het interne recht.

In hoofdstuk I van het ontwerp worden het onderwerp, de werkingssfeer en de definities bepaald. In hoofdstuk II worden de voorzorgsmaatregelen bepaald op het gebied van de bioveiligheid, de bewaking, de kennisgeving (aangifteplicht en eerste onderzoek door de bedrijfsdierenarts) en het epidemiologisch onderzoek. In hoofdstuk III

.../...

worden de maatregelen omschreven bij vermoedelijke uitbraak van aviaire influenza, waaronder het onderzoek door de officiële dierenarts, de inventarisering, het isoleren van het pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels en het verbod om pluimvee of andere in gevangenschap levende vogels in of uit het bedrijf te brengen en om onder meer kadavers, pluimveevlees, voeder en eieren uit het bedrijf af te voeren, en de gereguleerde verplaatsing van personen, gedomesticeerde zoogdieren, voertuigen en materieel, en ontsmettingsvoorzieningen. Hoofdstuk IV bevat de maatregelen die moeten worden genomen wanneer gebleken is dat er een uitbraak (haard) is van hoogpathogene aviaire influenza, zijnde maatregelen in de haard (waaronder het afmaken van alle pluimvee en van alle andere op het bedrijf in gevangenschap gehouden vogels) en op contactbedrijven, in het beschermingsgebied, in het toezichtsgebied en in de bufferzones en maatregelen in bepaalde andere inrichtingen dan bedrijven en in de vervoermiddelen. Hoofdstuk V betreft de preventieve maatregelen indien er gevaar bestaat voor insleep van bepaalde subtypes van het aviaire influenzavirus via wilde vogels en de beschermende maatregelen bij bevestiging van een geval van aviaire influenza bij wilde vogels. In hoofdstuk VI worden de maatregelen bepaald die moeten worden genomen bij uitbraak van laagpathogene aviaire influenza en in hoofdstuk VII de maatregelen ter voorkoming van de overdracht van aviaire influenzavirussen op andere diersoorten, waaronder varkens. Hoofdstuk VIII bevat voorschriften in verband met de reiniging, de ontsmetting en de herbevolking van bedrijven. Hoofdstuk IX bevat bepalingen inzake diagnostische procedures, het diagnosehandboek en het als nationaal referentielaboratorium aangewezen Centrum voor onderzoek en diergeneeskundige agrochemie (het CODA). Hoofdstuk X betreft de vaccinatie, gaande van een verbod van vaccinatie behoudens beslissing van de minister, bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister), tot het opleggen van noodvaccinatie (om een uitbraak te beheersen) of van preventieve vaccinatie. Hoofdstuk XI betreft het opstellen van een rampenplan. In hoofdstuk XII wordt de vergoeding geregeld die wordt uitbetaald aan de eigenaar van het op bevel afgemaakte pluimvee, ter vergoeding van de met toepassing van het besluit vernietigde broedeieren, consumptie-eieren en voeder, en aan de eigenaar van met toepassing van het besluit afgemaakte varkens. De vergoeding wordt niet toegekend of wordt verminderd en eventueel teruggevorderd indien geen gevolg wordt gegeven aan het afmakingsbevel of bij overtreding van het besluit. In het hoofdstuk wordt ook de vergoeding geregeld van de schattingskosten in geval een deskundige de vervangingswaarde moet vaststellen. Hoofdstuk XIII heeft betrekking op ambtshalve toe te passen maatregelen, zijnde het doen uitvoeren van maatregelen op bevel van de burgemeester bij het in gebreke blijven van

.../...

de eigenaar of de verantwoordelijke van de dieren, het opsporen van verborgen haarden (dit zijn bedrijven waar zich besmette dieren bevinden en waarvan de verantwoordelijke de toestand verbergt - zie de definitie in artikel 2, 46 - lees 46/) en het afmaken van pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels waarvan de aanwezigheid op de openbare weg, in een openbare plaats of op een andermans eigendom een overtreding van het besluit uitmaakt. Tevens wordt bepaald dat de sanitaire kosten voor de afzondering, het doden, de destructie en de sanitaire inspecties ten laste zijn van de eigenaar of de houder van de dieren. In hoofdstuk XIV wordt een delegatie verleend aan de minister om de bijlagen bij het besluit te wijzigen en is een opheffings- en een wijzigingsbepaling opgenomen. Het ontwerp bevat ten slotte nog bijlagen.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, komt in de plaats van de bepalingen inzake aviaire influenza die zijn vervat in het koninklijk besluit van 28 november 1994 houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de aviaire influenza en de ziekte van Newcastle, welke bepalingen worden opgeheven.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

4. Luidens artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid bevoegd voor "de normering en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen".

De aldus aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid inzake de dierengezondheid slaat op het hele beleid inzake de dierengezondheid, en is niet beperkt tot de aspecten van het beleid inzake de dierengezondheid die verband houden met het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen ⁽¹⁾. In het voormelde artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2/, vindt de federale overheid derhalve de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de bestrijding van dierenziekten regelend op te treden. Het voorliggende

⁽¹⁾ Advies 32.235/VR/3 van 26 maart 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten.

ontwerp van koninklijk besluit behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van die overheid.

4.1. Het ontwerp bevat evenwel een aantal bepalingen die een bevoegdheidsprobleem kunnen doen rijzen. Meer bepaald kan de vraag rijzen of de federale overheid zich door het aannemen van die bepalingen niet zou begeven op het terrein van het afvalstoffenbeleid, en de natuurbescherming en het natuurbehoud, aangelegenheden die op grond van respectievelijk artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, en artikel 6, § 1, III, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

De desbetreffende bepalingen kunnen worden opgedeeld in twee groepen: enerzijds, bepalingen die mogelijks verband houden met de natuurbescherming en het natuurbehoud en, anderzijds, bepalingen die mogelijks verband houden met het afvalstoffenbeleid.

Bepalingen die mogelijks verband houden met de natuurbescherming en het natuurbehoud

4.2.1. Het ontwerp bevat:

- 1/ regels inzake preventieve en bestrijdingsmaatregelen die genomen moeten worden bij pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels na vaststelling van gevallen van aviaire influenza bij wilde dieren (artikelen 1, § 1, 3/, 7, § 2, 3/, 14, § 2, 1/, 20, 1/, 40 en 42, § 2, 1/);
- 2/ bepalingen betreffende bewakingsprogramma's met het oog op het verkrijgen van inzicht in de bedreiging van influenzavirussen die door wilde vogels worden overgedragen (artikel 4, 2/), de melding van aviaire influenza bij wilde vogels aan de Europese Commissie en aan de lidstaten (artikel 5, § 3), en maatregelen om overbrenging van aviaire influenza op wilde vogels op het bedrijf te beperken (artikel 12, § 2, laatste lid);
- 3/ bepalingen die betrekking hebben op vogels die bestemd zijn om in het wild te worden uitgezet, waaronder de definitie van pluimvee in artikel 2, 4 (lees 4/), waartoe zulke vogels worden gerekend (bijgevolg zijn alle bij het ontwerp bepaalde maatregelen voor pluimvee ook op deze vogels van toepassing) naast bepalingen

.../...

met betrekking tot het verbod om deze vogels vrij te laten in beschermingsgebieden, toezichtsgebieden en beperkingsgebieden (artikelen 22, § 2, 31, § 1, 10/, en 46, § 1, 11/);

- 4/ bepalingen aangaande mogelijk te verlenen afwijkingen van de opgelegde maatregelen voor onder meer dierentuinen, wildparken en omheinde terreinen waar pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels worden gehouden met het oog op de bescherming van bedreigde soorten (artikelen 14, § 1, 17, § 2, 20, 8/, 34, § 3, 42, § 1, en 48, § 2).

4.2.2.1. Krachtens artikel 6, § 1, III, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van onder meer uitheemse diersoorten en hun krenge.

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat de aldus aan de gewesten overgedragen bevoegdheid onder meer betrekking heeft op "de aangelegenheden geregeld bij de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, met uitzondering nochtans van de in artikel 5 van deze wet geregelde aangelegenheid, dit is de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krenge, omdat zulke bevoegdheid redelijkerwijze aan de nationale overheid toebehoort" ⁽²⁾.

Het natuurbehoud heeft als doel het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht ⁽³⁾.

In het raam hiervan zijn de gewesten bevoegd om onder meer de handel in beschermde diersoorten, het loslaten van dieren in de natuur en het vangen ervan te

⁽²⁾ *Parl. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 14.

⁽³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 139/2003, 29 oktober 2003, B.8.2, met verwijzing naar *Parl. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 14.

regelen, en maatregelen inzake het natuurlijk milieu te nemen ⁽⁴⁾. De handel in beschermde diersoorten veronderstelt logischerwijze dat het diersoorten betreft die in gevangenschap worden gehouden.

Bovendien zijn de gewesten bevoegd om bepalingen aan te nemen die op algemene wijze de bescherming van alle op het Europese grondgebied natuurlijk in het wild levende diersoorten tot doel hebben, in zoverre die maatregelen geen betrekking hebben op de in-, uit- of doorvoer van uitheemse diersoorten en hun krengen. Wat dit laatste betreft, kunnen de gewesten echter wel ten aanzien van ingevoerde uitheemse diersoorten die zich op hun grondgebied bevinden, beschermingsmaatregelen nemen ⁽⁵⁾.

De gewesten zijn dan ook, 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 bijvoorbeeld op de veestapel, op huisdieren of op andere in gevangenschap levende dieren kunnen overgaan, ontnemt aan die maatregelen niet het karakter van de bescherming en het behoud van de fauna ⁽⁶⁾, evenmin als een maatregel tot bestrijding van ziekten bij bijvoorbeeld huisdieren een maatregel wordt tot de bescherming en het behoud van de natuur louter doordat hij rechtstreeks of onrechtstreeks ook aan de in het wild levende dieren ten goede kan komen ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ J. DELVA en F. MEERSSCHAUT, "De rechtspraak van het Arbitragehof ten behoeve van de private rechtspraak", *T.P.R.*, 1990, 746-747, met verwijzing naar Grondwettelijk Hof, nr. 1/89, 31 januari 1989, 8.B.9.1.

⁽⁵⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 139/2003, 29 oktober 2003, B.8.5.

⁽⁶⁾ Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 1/89, 31 januari 1989, 8.B.2. Dit arrest dateert van voor de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, die de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid uitdrukkelijk toeweest aan de federale overheid, terwijl de diergezondheid ten tijde van het genoemde arrest onderdeel was van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de volksgezondheid en de landbouw. Niets in de parlementaire voorbereiding van de wet van 13 juli 2001 wijst er echter op dat de wetgever de bedoeling zou hebben gehad om de bescherming van de gezondheid van wilde dieren uit de bevoegdheid van de gewesten inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud te lichten.

⁽⁷⁾ Vgl. advies 42.135/3 van 13 februari 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 16 april 2007 tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 april 1999 houdende voorwaarden betreffende het verwerven en behouden van de Aujeszky-statuten en Grondwettelijk Hof, nr. 1/89, 31 januari 1989, 8.B.2.

Wel dient hierbij een voorbehoud te worden gemaakt. Hoewel het aan de gewesten toekomt om regels te stellen betreffende het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren, zullen zij bij het uitoefenen van die bevoegdheid oog moeten hebben voor de regels die de gezondheidspolitie en de diergeneeskundige politie betreffen, en zullen zij die regels niet in het gedrang mogen brengen ⁽⁸⁾.

4.2.2.2. Blijft dan nog de vraag hoe die gewestbevoegdheid zich verhoudt tot in gevangenschap gehouden of "gekweekte" beschermde dieren, die behoren tot een soort die in het wild leeft ⁽⁹⁾.

De gewesten zijn bevoegd, onder voorbehoud van hetgeen hierover in internationale verdragen en Europese regelgeving is voorgeschreven, om te bepalen of die dieren in gevangenschap mogen worden gehouden en of ermee mag worden gekweekt.

Zij blijven ook bevoegd, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, om alle maatregelen te nemen in het raam van de natuurbescherming en het natuurbehoud, en dit met het oog op de bescherming en het behoud van de fauna. Zo zullen zij bijvoorbeeld kunnen voorschrijven dat dieren die behoren tot een soort die in het wild leeft, maar die in gevangenschap leven of gekweekt zijn, een bepaald kenteken ⁽¹⁰⁾ moeten dragen opdat zij zouden kunnen worden onderscheiden van de in het wild levende dieren, en alzo zou kunnen worden vermeden dat er betwistingen rijzen in verband met de vraag of het dier dat gehouden, verhandeld of vervoerd wordt, al dan niet "wild" is. Ook zullen de gewesten bevoegd blijven om het loslaten van in gevangenschap gehouden of gekweekte dieren in de natuur te reglementeren.

Eenmaal echter het houden of het kweken van beschermde dieren die behoren tot een soort die in het wild leeft, is toegelaten, en voor zover zij worden gehouden met het oog op de vleesproductie of met het oog op andere producten afkomstig van die dieren (hierna: gekweekte wilde dieren), is de federale overheid bevoegd om ten aanzien van die dieren, de nodige regelingen vast te stellen in verband met het houden, het slachten, het vervoeren en het verhandelen ervan, en ook om alle maatregelen te nemen ter bestrijding van dierenziekten bij die dieren.

⁽⁸⁾ Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 19/97, 15 april 1997, B.4.1.

⁽⁹⁾ Bijvoorbeeld de fazant (*phasianus colchicus*) en het edelhert (*cervus elaphus*).

⁽¹⁰⁾ Of een ander kenteken dat in een andere lidstaat is voorgeschreven.

Toepassing op de bepalingen van het ontwerp

4.2.3. De hiervoor in herinnering gebrachte beginselen moeten thans worden betrokken bij het onderzoek van het voorliggende ontwerp.

4.2.3.1. Nu de federale overheid bevoegd is voor de bescherming van de op de bedrijven levende dieren, met inbegrip van gekweekte wilde dieren, is zij ook bevoegd om preventieve en bestrijdingsmaatregelen te nemen bij pluimvee en gekweekte wilde vogels na vaststelling van gevallen van aviaire influenza bij wilde vogels ⁽¹¹⁾, zoals bedoeld in de artikelen 1, § 1, 3/, 7, § 2, 3/, 14, § 2, 1/, 20, 1/, 40 en 42, § 2, 1/. Wel moet in artikel 40, § 2, van het ontwerp worden gepreciseerd dat de beschermende maatregelen die de minister kan treffen, maatregelen zijn t.a.v. de bedrijven waar pluimvee en andere gekweekte wilde vogels worden gehouden.

4.2.3.2. Wat betreft de bewakingsprogramma's met het oog op het verkrijgen van inzicht in de bedreiging van influenzavirussen die door wilde vogels worden overgedragen (artikel 4, 2/), dient een onderscheid te worden gemaakt. Indien het gaat om bewakingsprogramma's bij wilde vogels, dan betreedt de federale overheid het bevoegdheidsdomein van de gewesten.

Betreft het daarentegen bewakingsprogramma's bij pluimvee of gekweekte wilde vogels die in contact gekomen zijn met besmette wilde vogels, dan is de federale overheid bevoegd.

Voor de melding van aviaire influenza bij wilde vogels aan de Europese Commissie en de lidstaten, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, § 3, is ook de federale overheid bevoegd ⁽¹²⁾, indien deze melding ertoe strekt de Commissie en de lidstaten in te lichten over de toestand van de gezondheid van de dieren in het land, zodat in voorkomend geval de nodige maatregelen kunnen worden getroffen om de gezondheid

⁽¹¹⁾ Zie artikel 2, 5 (lees 5/), van het ontwerp, waarin een wilde vogel wordt omschreven als een in het wild levende vogel die niet wordt gehouden op een bedrijf.

⁽¹²⁾ Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 1/89, 31 januari 1989, 8.B.5.1. Ook de gewesten kunnen zulks in voorkomend geval melden aan de Europese Commissie en de lidstaten, wanneer de ziekte ter gelegenheid van monitoring van wilde vogels is vastgesteld.

van mens en dier (vogels) te vrijwaren, doch met uitzondering van maatregelen ten aanzien van wilde dieren (wilde vogels).

Voor het nemen van maatregelen om overbrenging van aviaire influenza op wilde vogels die aanwezig zijn op het bedrijf te beperken (artikel 12, § 2, laatste lid), moet een onderscheid worden gemaakt naar gelang van de te nemen maatregel. Indien de maatregelen ertoe strekken om te vermijden dat vogels op het bedrijf in contact komen met wilde vogels, bijvoorbeeld door de eigenaar te verplichten de vogels op het bedrijf op te hokken, is de federale overheid bevoegd. Indien die maatregelen daarentegen betrekking hebben op wilde vogels, bijvoorbeeld het vangen of het bestrijden ervan, komt dit toe aan de gewesten.

4.2.3.3. Ook de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het uitzetten of het vrijlaten van pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels in beschermings-, toezichts- en beperkingsgebieden, moeten worden gepreciseerd (artikelen 22, § 2, 31, § 1, 10/, en 46, § 1, 11/) ⁽¹³⁾.

In de eerste plaats komt het immers aan de gewesten toe om te bepalen of die vogels al dan niet mogen worden uitgezet of vrijgelaten. Pas zo dat uitzetten of vrijlaten in beginsel toegelaten is, kan de federale overheid dit nog altijd verbieden in het raam van de bestrijding van dierenziekten.

4.2.3.4. Wat betreft de bepalingen aangaande mogelijk te verlenen afwijkingen van de opgelegde maatregelen voor onder meer dierentuinen, wildparken en omheinde terreinen waar pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels worden gehouden met het oog op de bescherming van bedreigde soorten (artikelen 14, § 1, 17, § 2, 20, 8/, 34, § 3, 42, § 1, en 48, § 2), dient te worden opgemerkt dat de gewesten bevoegd zijn voor beschermde wilde vogels, met inbegrip van wilde vogels die in gevangenschap worden gehouden.

4.2.4. Tot slot moet worden opgemerkt dat de federale overheid zich zou kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden om bepalingen van het ontworpen besluit aan te nemen die, hoewel zij op zich behoren tot de bevoegdheid van de gewesten inzake de

⁽¹³⁾ Zie ook de definitie van het begrip "pluimvee", waar gewag wordt gemaakt van "vogels ... voor het uitzetten in het wild".

natuurbescherming en het natuurbehoud, geacht moeten worden volledig accessoir te zijn aan de uitoefening van haar eigen bevoegdheid inzake de dierengezondheid, op voorwaarde dat zij kan aantonen dat die bepalingen noodzakelijk zijn opdat zij haar bevoegdheid inzake de dierengezondheid ten volle zou kunnen uitoefenen, alsmede dat te dezen de betreden aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag op de gewestbevoegdheid inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud marginaal is.

Bepalingen die mogelijks verband houden met het afvalstoffenbeleid

4.3.1. Het ontworpen besluit bevat tal van bepalingen die betrekking hebben op het doden van pluimvee of andere in gevangenschap levende vogels, de verwijdering van kadavers, de vernietiging en de verwijdering van besmette stoffen en besmet afval, waaronder voeder, besmet strooisel, besmette mest en drijfmest, besmette uitrusting, de verwijdering van eieren, enzovoort.

4.3.2.1. Luidens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor het afvalstoffenbeleid.

Hoe die bevoegdheid zich verhoudt tot de federale bevoegdheid inzake de dierengezondheid kan het best worden uiteengezet aan de hand van de volgende overwegingen uit het arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989 van het Grondwettelijk Hof:

"9.B.3.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat als afvalstof is aangemerkt elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich vrijwillig ontdoet of de verplichting heeft zich te ontdoen krachtens wets- of verordeningsbepalingen. Meer bepaald uit de commentaar op de juridische inhoud van het begrip «afvalstoffen» in de memorie van toelichting bij het ontwerp, blijkt dat het begrip onder meer de afvalstoffen van plantaardige en dierlijke oorsprong, in beginsel met inbegrip van dierenkrengen, omvat.

9.B.3.2. Uit de parlementaire voorbereiding - en met name uit het feit dat de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet is geworden, uitdrukkelijk verwijst naar de definitie van artikel 1, b), van de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen - blijkt dat de begrippen «ophaling» en «verwerking» de volgende verrichtingen beogen:

- het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen, alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem;
- de verwerking, noodzakelijk voor hergebruik, terugwinning of recyclage van afvalstoffen.

.../...

9.B.3.3. Algemeen beschouwd zijn de dierenkrenge en de slachtafval afvalstoffen waarvan de vernietiging een vorm van verwerking is. Zodoende behoort de reglementering van die vernietiging tot de bevoegdheid van de Gewesten.

Er dient nochtans te worden opgemerkt dat wanneer een dier wordt geslacht met het oog op het verhandelen van het vlees, het krenge of de karkas van dat dier slechts afval wordt door de beslissing van de veterinaire autoriteit, die eventueel als gevolg van analyses na het slachten wordt genomen en die het krenge of de karkas definitief aan haar normale economische bestemming onttrekt.

(...)

9.B.5. De nationale wetgever is bevoegd de Koning ertoe te machtigen de afslachting of afmaking voor te schrijven van een huisdier dat door een dierenziekte is aangetast of van aantasting of besmetting verdacht wordt.

Uit de parlementaire voorbereiding van de aangevochten bepaling volgt dat de afmaking van het dier slechts betrekking heeft op dieren waarbij vóór de afmaking reeds is vastgesteld dat ze ongeschikt waren voor menselijk verbruik, terwijl de afslachting betrekking heeft op dieren waarvan het diergeneeskundig onderzoek pas na de afslachting plaats heeft.

De krenge van afgemaakte dieren die reeds aan hun normale economische bestemming waren onttrokken vóór de afmaking, vormen afvalstoffen in de zin van de bijzondere wet. Aangezien de nationale overheid bevoegd is inzake volksgezondheid, kan hij zulke krenge nochtans aan studies en laboratoriumanalyses onderwerpen. Slechts na het uitvoeren van die analyses of bij ontstentenis van de beslissing om ze uit te voeren, worden die krenge afvalstoffen.

Daarentegen moeten dieren, waarvan de afslachting is bevolen, normaal nog een diergeneeskundig onderzoek ondergaan. Pas nadat dat onderzoek heeft uitgewezen dat de krenge en karkassen van die dieren aan hun normale economische bestemming moeten worden onttrokken, worden ze afvalstoffen in de zin van de bijzondere wet.

In artikel 8, eerste lid, 3/, [van de dierengezondheidswet] schenden de woorden «alsook de bestemming van de krenge of karkassen van de dieren of delen ervan bepalen» artikel 6, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zover die krenge en karkassen afvalstoffen geworden zijn.

(...)

9.B.6. De nationale wetgever schendt artikel 6, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet niet door de Koning ertoe te machtigen de afbraak voor te schrijven van gebouwen, met de middelen en op de wijze die Hij aanduidt, wanneer die besmet zijn of van besmetting verdacht zijn. De term «afvalstoffen» slaat slechts op roerende goederen.

Dezelfde wetgever kan de Koning ertoe machtigen de vernietiging voor te schrijven van voertuigen, plantaardige of dierlijke producten, grondstoffen voor de landbouw en de veeteelt en alle andere goederen wanneer die besmet zijn of van besmetting verdacht zijn. De beslissing waarbij de vernietiging wordt bevolen, heeft tot gevolg dat die voertuigen, producten, grondstoffen en goederen afvalstoffen worden, dus voorwerpen waarvan de houder zich moet ontdoen.

.../...

Bijgevolg komt het de nationale overheid niet toe te beslissen met welke middelen en op welke manier die afvalstoffen zullen worden vernietigd.

Artikel 8, eerste lid, 4/, [van de dierengezondheidswet] schendt artikel 6, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zover de woorden «met de middelen en op de wijze die Hij aanduidt» van toepassing zijn op andere dan onroerende goederen.

(...)

9.B.10.1. De indelving van dierenkrenge is een verwerking van afvalstoffen, die enkel door het Gewest kan worden geregeld.

Artikel 11, eerste lid, [van de dierengezondheidswet] schendt artikel 6, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(...)

9.B.13. Artikel 14 [van de dierengezondheidswet] regelt het «destructiemateriaal», een term die, volgens artikel 1, slaat op afvalstoffen van dierlijke oorsprong. Ten aanzien van het destructiemateriaal is het Gewest bevoegd inzake het ophalen, sorteren, vervoeren, behandelen, opslaan, storten, verwerken, hergebruiken en terugwinnen. De nationale overheid is bevoegd voor de invoer, de uitvoer en de doorvoer van dat materiaal.

Artikel 14 [van de dierengezondheidswet] schendt artikel 6, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, behalve in zover het de invoer, de uitvoer en de doorvoer van het destructiemateriaal regelt."

De volgende overwegingen uit arrest nr. 19/97 van 15 april 1997 van het Grondwettelijk Hof verduidelijken bovendien de bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid met betrekking tot het dierlijk afval:

"B.2.1. Luidens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor het afvalstoffenbeleid.

Zoals het Hof opmerkte in zijn arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat het begrip «afvalstoffen» - in overeenstemming met de definitie vervat in de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen - verwijst naar elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Noch uit artikel 6, § 1, II, tweede lid, van die wet, in welke bepaling de uitzonderingen op de gewestbevoegdheid inzake leefmilieu worden omschreven, noch uit enige andere bepaling van die wet of van een andere ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet vastgestelde regel kan worden afgeleid dat dierlijk afval uitgesloten zou zijn.

.../...

B.2.2. Dat het afvalstoffenbeleid op bepaalde punten een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kan hebben op de landbouwuitbating of op het landbouwbeleid, volstaat niet om te besluiten dat de gewesten hun bevoegdheid zouden verliezen.

(...)

B.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur werd door de Eerste Minister de volgende toelichting bij de bespreking van de gewestbevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid gegeven:

«De bevoegdheidsverdeling in België moet rekening houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Afvalbeheer slaat zowel op verwijdering als op recycling van afval. Het is perfect mogelijk dat een stof, die in aanmerking komt voor economisch hergebruik, op een bepaald ogenblik en voor een deelnemer aan het economische proces, als afval wordt beschouwd. Van dat ogenblik af, valt het beheer van die stoffen onder de bevoegdheid van de gewesten. Zo moet een installatie, die dient om stoffen voor hergebruik te verwerken, onder de gewestelijke wetgeving ressorteren» (*Gedr. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 33).

B.4.1. Rekening houdende met de definitie vervat in de E.E.G.-richtlijnen, met de toelichting die in de loop van de zo-even vermelde parlementaire bespreking werd verstrekt en met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (H.v.J., 28 maart 1990, Vessoso en Zanetti, *Jur. H.v.J.*, p. 1461; H.v.J., 28 maart 1990, Zanetti, *Jur. H.v.J.*, p. 1509), moet als afvalstof worden beschouwd elke stof die beantwoordt aan de in B.2.1 in herinnering gebrachte definitie, ongeacht of ze al dan niet, als dusdanig of na verwerking, voor hergebruik geschikt is.

Het volstaat dus dat de houder van dierlijk afval zich ervan ontdoet, moet ontdoen of wil ontdoen opdat dit moet worden beschouwd als een afvalstof in de zin van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De gewesten zijn bevoegd om, wat het leefmilieu betreft, regels te stellen betreffende de ophaling, de verwijdering en de verwerking van dat afval, zonder daarbij degene die de gezondheidspolitie en de diergeneeskundige politie betreffen, in het gedrang te mogen brengen.

B.4.2. Stoffen behouden hun aard van afvalstof en blijven derhalve aan de reglementering van de afvalstoffen onderworpen tot op het ogenblik dat zij bij de derden die ze hergebruiken, worden afgeleverd, in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die zonder enige voorbehandeling opnieuw kunnen worden hergebruikt, of, tot op het ogenblik dat zij zijn omgevormd, in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die slechts na voorbehandeling kunnen worden hergebruikt.

B.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de decreetgever de Vlaamse Regering vermocht te machtigen regels vast te stellen betreffende de ophaling, de verwijdering en de verwerking van dierlijk afval, inbegrepen de regels nodig ter uitvoering van de richtlijn 90/667/EEG van 27 november 1990; de decreetgever vermocht hierbij een onderscheid te maken tussen als hoogrisicomateriaal en als laagrisicomateriaal aan te wijzen dierlijk afval; de decreetgever is tevens bevoegd

.../...

om die regels van toepassing te verklaren op bepaalde categorieën van dierlijk afval die hij aanwijst."

Uit de hiervoor geciteerde arresten van het Grondwettelijk Hof blijkt alleszins dat de ophaling, de verwijdering en de verwerking van het dierlijk afval tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Hiertoe behoort de normering van deze handelingen, de uitvoering en de controle dienaangaande. Daarbij mogen zij evenwel de regels inzake de gezondheidspolitie en de diergeneeskundige politie niet in het gedrang brengen. Met andere woorden, de gewesten moeten zodanige regels uitvaardigen dat bij de behandeling van de afvalstoffen verdere besmetting uitgesloten is, zo niet zouden de sanitaire maatregelen die voordien binnen het bevoegdheidsdomein van de federale overheid zijn genomen, hun nut kunnen verliezen.

Op grond van de definitie van het begrip afvalstoffen, zoals die wordt gegeven in arrest nr. 19/97 van het Grondwettelijk Hof ⁽¹⁴⁾, en op grond van overweging 9.B.6 uit arrest nr. 1/89 van het Grondwettelijk Hof ⁽¹⁵⁾, zou kunnen worden besloten dat ook het doden (niet het slachten) ⁽¹⁶⁾ zelf van de dieren, zoals de vernietiging van de voorwerpen, onder de gewestbevoegdheid valt. Het is evenwel niet evident een nog levend dier, zelfs al is reeds beslist dat het moet worden gedood en het dus aan zijn normale economische bestemming is onttrokken, als "afvalstof" te beschouwen; het lijkt logischer pas van "afvalstof" te gewagen wanneer het om de krengen of karkassen gaat.

Uit het voorgaande volgt dat als afval dient te worden beschouwd, de kadavers van gestorven of gedode dieren (niet van geslachte dieren), ook weefselresten en bloed, pluimveevlees, eieren, mest, drijfmest, uitwerpselen, gebruikt en ongebruikt

⁽¹⁴⁾ Namelijk elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, ongeacht of ze al dan niet, als dusdanig of na verwerking, voor hergebruik geschikt is - waarbij het voornemen om zich van een stof te ontdoen, volstaat om een "stof" tot afvalstof te maken.

⁽¹⁵⁾ Waarin bepaald wordt dat het voorschrijven van de vernietiging van voertuigen, dierlijke producten, enzovoort die besmet zijn of verdacht worden van besmetting, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, maar dat die zaken door de beslissing tot vernietiging afvalstoffen worden en het bijgevolg niet de federale overheid, maar wel de gewesten zijn die moeten beslissen met welke middelen en op welke manier die afvalstoffen zullen worden vernietigd.

⁽¹⁶⁾ Wat de draagwijdte van die begrippen betreft, zie opmerking 7 m.b.t. artikel 2, 38 (lees 38/), van het ontwerp.

strooisel, voeder, gereedschap, materiaal, uitrusting of andere objecten, of stoffen waarvan het ontworpen besluit de verwijdering voorschrijft of waarover beslist is dat ze moeten worden verwijderd (waaronder vernietigd). De federale overheid is bevoegd om te reglementeren tot en met het doden (dus ook de wijze van doden, maar niet meer de verwijdering) van de dieren of tot en met de beslissing tot verwijdering van gestorven vogels (maar niet meer de wijze van verwijdering, vervoer met het oog op verwijdering, ...) en tot en met de beslissing tot vernietiging of verwijdering van het vlees, eieren, enzovoort (maar niet de wijze van vernietiging en verwijdering).

4.3.2.2. Het gegeven dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake de diergezondheid door de bijzondere wet van 13 juli 2001, uitdrukkelijk werd bevestigd - voorheen behoorde die aangelegenheid tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid - doet niets af aan de leer van de voormelde arresten nrs. 1/89 en 19/97. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 zijn ook geen elementen te vinden die erop wijzen dat de bijzondere wetgever de bevoegdheidsverdeling op dit punt heeft willen wijzigen.

Toepassing op de bepalingen van het ontwerp

4.3.3. Wanneer de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen thans worden toegepast op de bepalingen die, vanuit het oogpunt van het afvalstoffenbeleid, een bevoegdheidsprobleem zouden kunnen doen rijzen, dient het volgende te worden geconcludeerd.

4.3.3.1. De definitie van het begrip "verwijderen" in artikel 2, 40 (lees 40/), van het ontwerp wijst erop dat, doorheen het hele ontwerp, met dit begrip aan de gewestbevoegdheid wordt gerefereerd. Dit doet op zich geen probleem rijzen, voor zover niets wordt bepaald over de wijze waarop de verwijdering moet gebeuren.

4.3.3.2. De volgende bepalingen van het ontwerp behoren niet tot de bevoegdheid van de federale overheid:

- artikel 7, § 2, 5/ (kadavers, pluimveevlees, voeder, gereedschap, mest, enzovoort, mogen het bedrijf niet uit zonder voorafgaande toestemming van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV)); voor zover

.../...

het afvalstoffen betreft, is het beheer ervan, met inbegrip van de nodige maatregelen om verspreiding van aviaire influenza te voorkomen, zoals het verbod om het bedrijf te verlaten zonder toestemming, een gewestbevoegdheid; dezelfde opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald met betrekking tot de artikelen 8, § 1, 9, 10, 3/, 11, § 2, 12, §§ 4 en 5, 16, § 1, eerste lid, 38, § 1, eerste lid, 39, 4/, 41, § 2, 44, § 1, tweede lid, en 62, § 1;

- artikel 12, § 2, derde lid: voor zover deze bepaling betrekking heeft op het transport van de kadavers naar het destructiebedrijf, behoort ze tot de gewestbevoegdheid;
- in artikel 21, eerste volzin, kan het verlenen van toestemming voor het afvoeren van gebruikt strooisel, mest of drijfmest dat afvalstof is geworden (dus waarvan vaststaat dat het aan zijn normale economische bestemming is onttrokken) niet meer tot de bevoegdheid van het FAVV behoren; uitspreiden kan dan weer wel, aangezien het dan geen afvalstof betreft; dezelfde opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald met betrekking tot de artikelen 31, § 1, 8/, eerste zin, en 46, § 1, 9/, eerste zin;
- artikel 23, § 1: voor zover het om eieren en kadavers gaat die afvalstoffen zijn geworden, kan het verbod van verplaatsing of vervoer niet door de federale overheid worden opgelegd;
- artikel 27, § 2, 3/: het toestaan van het vervoer van eieren voor verwijdering is een gewestbevoegdheid; dezelfde opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald voor de artikelen 31, § 2, 8/, en 46, § 2, 7/;
- artikel 28: het toestaan van het vervoer ter verwijdering van kadavers behoort tot het afvalstoffenbeleid en is dan ook een gewestbevoegdheid;
- artikel 35, § 1, tweede lid: vervoersbeperkingen voor stoffen die afvalstoffen zijn geworden (waaronder vervoersbeperkingen voor voertuigen of personen die te verwijderen kadavers verzamelen), behoren tot het afvalstoffenbeleid;
- artikel 41, § 7, 3/, c) : het vervoer van eieren voor verwijdering behoort tot het afvalstoffenbeleid;

.../...

- bijlage II, punt 4, a): het melden aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van de datum waarop de kadavers zijn verwijderd, is de verantwoordelijkheid van de gewesten;
- bijlage VI, punt 2, ii), iii) en v): de omgang met kadavers, het vervoer van kadavers en de verzameling en de verwijdering van weefselresten of bloed behoort tot het afvalstoffenbeleid;
- bijlage VI, punt 3, a), ii) en iii): de wijze van vernietiging en verwijdering (hier begraven) behoort tot het afvalstoffenbeleid;
- bijlage VI, punt 3, b): het vervoer naar en de opslag in een erkend verwerkingsbedrijf behoort tot het afvalstoffenbeleid;
- bijlage VIII, punt 7: de verplaatsing van voor verwijdering bestemde karkassen of eieren behoort tot het afvalstoffenbeleid;
- bijlage IX, punt 6: het bepalen van de methodes voor de verwijdering van kadavers behoort tot het afvalstoffenbeleid.

In de voormelde bepalingen dienen derhalve de betrokken onderdelen te worden weggelaten of moet minstens worden vermeld dat ze geen betrekking hebben op "zaken" die afvalstof zijn geworden. Op dat punt dient immers de omzetting van richtlijn 2005/94/EG door de gewesten te gebeuren.

4.3.3.3. In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt gesteld dat bijvoorbeeld eieren, kadavers, bijproducten, enzovoort worden verwijderd.

Er dient echter een onderscheid te worden gemaakt tussen de beslissing om bepaalde objecten te bestemmen voor verwijdering, hetgeen een federale bevoegdheid is, en het verwijderen zelf, hetgeen een gewestbevoegdheid is, dit laatste met inbegrip van het regelen wanneer en hoe de tot afvalstof geworden objecten worden verwijderd.

Dit onderscheid zou duidelijker tot uiting komen indien in het ontwerp wordt bepaald dat de objecten "worden bestemd voor verwijdering" in plaats van dat ze

.../...

"worden verwijderd". Deze opmerking geldt voor de artikelen 8, § 3, 2/, 12, §§ 3 en 5, 20, 2/, 24, § 2, 3/, 37, § 2, 38, § 3, 41, §§ 5, 6/, 6 en 7, 4/, en 46, § 1, 5/.

In deze bepalingen dient ook alles wat de wijze van verwijdering betreft ("zo spoedig mogelijk", "onder officieel toezicht" ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾) te worden weggelaten.

4.3.3.4. De artikelen 2, 50 (lees 50/), e), en 17, § 3, 5/, van het ontwerp moeten blijkbaar zo worden gelezen dat ook "rekening wordt gehouden" met "de aanwezige voorzieningen en het personeel voor de controle op de verplaatsingen" die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, aangezien een deel van de in de bepalingen bedoelde verplaatsingen betrekking heeft op verplaatsingen van afvalstoffen.

Het is raadzaam om het ontwerp op dit punt te preciseren.

4.3.3.5. Luidens artikel 18, § 1, van het ontwerp dient het FAVV erop toe te zien dat de tracerings van alles dat het aviaire influenzavirus zou kunnen verspreiden in de pluimvee-industrie gewaarborgd is.

Gelet op hetgeen hiervoor is uiteengezet in verband met de bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid, zal moeten worden samengewerkt met de gewesten indien het gaat om de tracerings van voorwerpen die afvalstoffen zijn geworden.

4.3.4. Blijft ook hier nog de vraag of de federale overheid zich kan beroepen op de impliciete bevoegdheden om die bepalingen van het ontworpen besluit die het terrein betreffen van het afvalstoffenbeleid, aan te nemen.

In tegenstelling tot wat hiervoor is uiteengezet in verband met de bepalingen van het ontwerp die mogelijks raken aan de gewestbevoegdheid inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud, dient te worden vastgesteld dat de noodzaak

⁽¹⁷⁾ Zie de definitie van "officieel toezicht" in artikel 2, 25 (lees 25/), van het ontwerp waar het gaat om toezicht onder de verantwoordelijkheid van het FAVV.

⁽¹⁸⁾ In artikel 12, § 3, van het ontwerp waarmee de omzetting wordt beoogd van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2005/94/EG, zijn de woorden "onder officieel toezicht" terecht weggelaten, en dit naar de gemachtigde heeft verklaard, omdat de gewesten hiervoor verantwoordelijk zijn.

voor de federale overheid om het terrein van het afvalstoffenbeleid te betreden, naar het oordeel van de Raad van State, te dezen onvoldoende kan worden aangetoond.

De Europese regelgeving betreffende het afvalstoffenbeleid bevat immers noodzakelijk ook gezondheidsvoorschriften, en dit omwille van het ernstige gevaar dat afval - inbegrepen dierlijk afval - kan inhouden voor de gezondheid van mens en dier. De uitvoering van die Europese regelgeving inzake afval komt toe aan de gewesten, met inbegrip van die bepalingen die gezondheidsvoorschriften bevatten. Het betreden van dit terrein door de federale overheid is dan ook niet noodzakelijk.

4.4. Artikel 60 van het ontwerp voorziet in het opstellen van een rampenplan.

Indien het de bedoeling is dat in dat rampenplan verplichtingen of bindende afspraken worden opgelegd aan de gemeenschappen en de gewesten, dient hierover een samenwerkingsakkoord te worden gesloten met de gemeenschappen en de gewesten.

VORMVEREISTEN

5. Volgens de gemachtigde werd om de akkoordbevinding vanwege de Minister van Begroting verzocht, maar werd dat akkoord nog niet verkregen ⁽¹⁹⁾.

Het ontwerp kan slechts doorgang vinden indien de Minister van Begroting effectief zijn akkoord ermee verleent ⁽²⁰⁾. Mocht het vervullen van dit vormvereiste nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen die wijzigingen om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

⁽¹⁹⁾ De stellers worden eraan herinnerd dat een ontwerp in beginsel slechts om advies aan de Raad van State kan worden voorgelegd wanneer aan alle voorafgaande vormvereisten is voldaan.

⁽²⁰⁾ Of wanneer toepassing zou worden gemaakt van artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

RECHTSGROND

6.1. Het ontworpen besluit vindt in de eerste plaats rechtsgrond in de artikelen 3, 7, 8, 9 en 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: dierengezondheidswet).

6.2. Wat betreft de opdrachten die worden verleend aan het FAVV, dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

6.3. Bij de artikelen 61 en 63 van het ontwerp worden de vergoedingen en de kosten bepaald die ten laste zijn van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

Luidens 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, kunnen de prefinanciering en de financiering van de uitgaven van de overheid, gedaan in het raam van de dierengezondheidswet, aangerekend worden ten laste van dat fonds. Het is dan ook die bepaling die rechtsgrond biedt voor de artikelen 61 en 63 van het ontwerp.

6.4. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die taken opleggen aan de burgemeester (artikelen 12, § 2, vierde lid, 17, § 4, 18, § 3, 19, § 1, en 64) of die de burgemeester betrekken bij de bestrijding van de aviaire influenza door te bepalen dat hem bepaalde informatie wordt betekend (artikelen 7, § 4, 11, § 1, 12, § 2, tweede lid, en 41, § 1).

De dierengezondheidswet bevat evenwel geen bepalingen in verband met de medewerking van de gemeenten aan maatregelen zoals in het ontwerp zijn vervat, anders dan voor wat de erkende verenigingen of de dierenartsen betreft. Evenmin ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, een andere wettelijke bepaling op grond waarvan deze medewerking kan worden opgelegd.

Bij ontstentenis van een wettelijke machtiging ontbreekt rechtsgrond voor de zo-even genoemde bepalingen, die derhalve dienen te worden weggelaten.

6.5. Artikel 62 van het ontwerp bepaalt dat in geval de verantwoordelijke weigert aan het afmakingsbevel gevolg te geven, alsmede in geval van bepaalde overtredingen of in geval van een verborgen haard de vergoeding voor het op bevel afgemaakte pluimvee niet wordt toegekend of, bij overtredingen van andere bepalingen, de vergoeding met de helft wordt verminderd of teruggevorderd. Artikel 65, § 2, bepaalt dat alle in een verborgen haard aangetroffen ziektegevoelige dieren ambtshalve moeten worden afgemaakt, zonder vergoeding (onverminderd de gerechtelijke vervolgingen ten laste van de overtreder). Luidens artikel 66 wordt al het pluimvee en andere in gevangenschap levende vogels waarvan de aanwezigheid op de openbare weg, in een openbare plaats of op een andermans eigendom een overtreding van dit besluit uitmaakt, ambtshalve afgemaakt.

Gelet op de aard van sommige van de overtredingen of van de omstandigheden die aanleiding geven tot het verminderen of niet toekennen van de vergoeding of het afmaken van de dieren, lijkt het erop dat deze maatregelen moeten worden beschouwd als administratieve sancties.

De dierengezondheidswet bevat evenwel geen bepaling waarbij de Koning wordt gemachtigd dergelijke administratieve sancties in te voeren. Slechts wanneer artikel 8, tweede lid, van die wet zeer ruim wordt geïnterpreteerd, zou in die bepaling rechtsgrond kunnen worden gevonden voor de genoemde bepalingen⁽²¹⁾, maar het zou dan in ieder geval gaan om een zeer wankel rechtsgrond.

⁽²¹⁾ Wat betreft het afmaken van dieren zouden de genoemde bepalingen dan enkel kunnen worden toegepast in de gevallen vermeld in artikel 8, eerste lid, 3/, van de dierengezondheidswet.

Wanneer het uitsluiten of het verminderen van de genoemde vergoedingen bovendien zou worden beschouwd als een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter, dient te worden gewezen op het *non bis in idem*-beginsel dat is vervat in artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Krachtens dat beginsel is, onder meer, elke cumulatie tussen eigenlijke strafsancities en administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter niet toelaatbaar ⁽²²⁾.

Tot slot moet erop worden gewezen dat wat de terugvordering van de vergoedingen betreft, artikel 28*bis* van de dierengezondheidswet reeds een regeling dienaangaande bevat, wat eraan in de weg staat dat in een uitvoeringsbesluit nog een andere regeling terzake wordt opgenomen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Het ontworpen besluit zet richtlijn 2005/94/EG om en dient dan ook aan die richtlijn te worden getoetst.

In het algemeen wordt die richtlijn correct omgezet. Op enkele punten is evenwel een aanpassing van het ontwerp vereist:

- in artikel 2, 18 (lees 18/), van het ontwerp schrijve men zoals in artikel 2, 17), van de richtlijn, "al dan niet voor commerciële doeleinden" in plaats van "al dan niet tegen financiële vergoeding";
- in artikel 2, 38 (lees 38/), van het ontwerp wordt een definitie gegeven van "afmaken" die niet overeenstemt met de definitie van "doden" in artikel 2, 22), van de richtlijn, waardoor het onderscheid tussen afmaken en doden (doden voor vernietiging) en slachten (doden voor menselijke consumptie) niet meer duidelijk is; de definitie dient in overeenstemming met de genoemde richtlijnbeeping te worden gebracht;

⁽²²⁾ Zie onder meer advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1217/1, p. 135, opmerking 16.

- in de Nederlandse tekst van de richtlijn wordt steeds gewag gemaakt van "doden", terwijl in de Nederlandse tekst van het ontwerp de term "afmaken" wordt gedefinieerd, maar verder zowel de term "afmaken" als de term "doden" wordt gebruikt ⁽²³⁾. Men dient in de Nederlandse tekst van het ontwerp één term te gebruiken als men hetzelfde bedoelt, bij voorkeur, zoals in de Franse tekst en in overeenstemming met de richtlijn, "doden". Voor zover nodig kan dan een definitie worden toegevoegd van "afmakingsbevel";
- in de Nederlandse tekst van artikel 2, 40 (lees 40/), van het ontwerp wordt de definitie van "verwijderen" uit de richtlijn wel verbeterd door toevoeging van "en gebruiken", hetgeen overeenstemt met de Engelse en de Franse versie van de richtlijn (en wat dus een nuttige toevoeging is), maar wordt anderzijds het woord "verwijderen" binnen de definitie behouden, zoals in de Nederlandse versie van de richtlijn (en in de Engelse versie: tweemaal "disposing of"). De Franse tekst van de richtlijn (en van het ontwerp) is evenwel duidelijker: de gedefinieerde term is "élimination", terwijl binnen de definitie het woord "détruire" wordt gebruikt. Men vervange derhalve in de Nederlandse tekst van het ontwerp het woord "verwijderen" binnen de definitie door het woord "vernietigen";
- in artikel 2, 45 (lees 45/), van het ontwerp stemt de definitie van "primaire uitbraak" niet geheel overeen met deze van artikel 2, 29), van de richtlijn;

⁽²³⁾ De gemachtigde verklaarde:
"Definitie 38: «afmaken» / «mise à mort»: in de richtlijn spreekt men over «doden» / «mise à mort».
In het KB van 16 januari 1998 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden, gelden volgende definities:
6/ doding: iedere methode die resulteert in de dood van een dier;
7/ slachten: het doden van een dier door verbloeding.
In de definitie in het ontwerp KB aviaire influenza hebben we in de definitie «afmaken» het woord doden laten weerkeren, om het verder in de tekst waar nodig het woord doden, gedood te kunnen gebruiken in dezelfde betekenis als afmaken, afgemaakt enz, inz. telkens «slachten of doden» wordt vermeld.
We hebben in het besluit het woord afmaken nodig in bv. «afmakingsbevel». Afmaken wordt in onze wetgeving gebruikt in de betekenis van «doden voor vernietiging», terwijl slachten betekent «doden voor consumptie». De gebruikte methodes zijn verschillend.
Het woord «dodingsbevel» willen we liever niet gebruiken om de coherentie met andere nationale besluiten te behouden. In de Franse versie moet om consequent te zijn op enkele plaatsen het woord «ordre d'abattage» vervangen door «ordre de mise à mort»."

- in de Nederlandse tekst van artikel 25, §§ 1, inleidende zin, en 2, van het ontwerp schrijve men "op het nationale grondgebied" in plaats van "in dezelfde lidstaat" ;
- in artikel 60, § 2, van het ontwerp is artikel 62, lid 2, van de richtlijn niet geheel omgezet;
- in bijlage IV, deel B, moet voetnoot 1 uit bijlage IV van de richtlijn worden overgenomen.

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

In verband hiermee moet de Raad van State vaststellen dat verscheidene bepalingen van richtlijn 2005/94/EG machtigen bevatten aan de Europese Commissie om maatregelen te nemen ter uitvoering of ter aanvulling van de richtlijn, telkens met inachtneming van bepaalde procedureregels. Dergelijke bepalingen behoeven, omwille van hun aard zelf, geen omzetting in de interne rechtsorde.

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, in een enkel geval, aan het FAVV.

De bepalingen die beperkt blijven tot de aankondiging van de mogelijkheid van latere wijzigingen of aanvullingen, zijn overbodig en dienen te worden weggelaten. De bepalingen waarbij, voor het aannemen van latere wijzigingen of aanvullingen, een bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de minister of aan het FAVV, kunnen eveneens beter worden weggelaten: 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 Belgisch grondwettelijke recht ⁽²⁴⁾.

9. In het ontwerp wordt, zoals in richtlijn 2005/94/EG, herhaaldelijk verwezen naar het diagnosehandboek (bijvoorbeeld in de artikelen 7, § 1, derde lid, 10, 2/, 12, §§ 4 en 10, 14, § 2, 2/, en 16, § 1, tweede lid). Hiermee wordt bedoeld het diagnosehandboek goedgekeurd bij beschikking 2006/437/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 augustus 2006 tot goedkeuring van een diagnosehandboek voor aviaire influenza overeenkomstig richtlijn 2005/94/EG van de Raad (zie artikel 2, 16 (lees 16/), van het ontwerp).

Strikt genomen zouden de regels die vervat zijn in het diagnosehandboek dienen te worden omgezet in de interne rechtsorde en op de gebruikelijke manier te worden bekendgemaakt. Minstens zou moeten worden verwezen naar de vindplaats van dat handboek.

10. Het ontwerp bevat een groot aantal delegaties aan de minister. Alhoewel artikel 29 van de dierengezondheidswet de Koning uitdrukkelijk toelaat de uitvoering van de "door Hem bepaalde machten" die in die wet zijn vastgesteld, over te dragen aan de minister, kunnen die bevoegdheidstoewijzingen niet de essentie van de bevoegdheden van de Koning betreffen en dient hun toepassingsgebied op een nauwkeurige manier te worden afgebakend. Onverminderd hetgeen sub 8 is opgemerkt, dienen de delegaties in de artikelen 3, 33, § 3, 34, § 7, 40, 46, § 3, en 49, § 7, in dit licht te worden herbekeken.

11. Volgens de gemachtigde zouden de delegaties die doorheen het ontwerp worden toegekend aan het FAVV niet verordenend van aard zijn. Wat betreft een aantal van deze delegaties kan zulks evenwel worden betwifteld, met name voor de delegaties die zijn vervat in de artikelen 13, eerste lid, 20, 7/, 31, § 1, 4/, 42, §§ 4 en 5, 43, § 2, en 46, § 2, 5/.

⁽²⁴⁾ Het zou slechts anders zijn wanneer de machtigingen aan de Europese Commissie in die mate afgeleidend zijn dat met zekerheid kan worden uitgemaakt dat de implementatiemaatregelen aan de minister of eventueel het FAVV (zie opmerking 11) kunnen worden gedelegeerd.

In ieder geval dient de aard van de aan het FAVV toegekende bevoegdheden duidelijker tot uiting te komen. Zo het toch in de bedoeling zou liggen verordenende bevoegdheden toe te kennen aan het FAVV, dient eraan te worden herinnerd dat de Raad van State, afdeling wetgeving, er in het verleden al meermaals heeft op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

De stellers van het ontwerp zullen, in voorkomend geval, dienen na te gaan of de bevoegdheidsdelegaties van reglementaire aard aan het FAVV voldoen aan de zo-even uitgetekende criteria.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

12. Gelet op hetgeen *sub* 6 is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet;

.../...

- specificere men in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) de rechtsgrond door te verwijzen naar de artikelen 3, 7, 8, 9 en 29 van de dierengezondheidswet;
- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het derde lid wordt) waarin wordt 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;
- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het vierde lid wordt) waarin wordt verwezen naar de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

13. In het huidige vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar de artikelen 4, § 1, en 9, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001. Volgens de gemachtigde zouden die bepalingen rechtsgrond bieden voor artikel 68 van het ontwerp. In dat artikel wordt slechts de toepasselijkheid van het genoemde koninklijk besluit en van de hoofdstukken V en VI van de dierengezondheidswet in herinnering gebracht. Artikel 68 van het ontwerp heeft derhalve geen eigen normatieve inhoud ⁽²⁵⁾, maar hoogstens een didactische functie.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 68 van het ontwerp geen uitvoering geeft aan de genoemde wetskrachtige bepalingen. Het huidige vierde lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

⁽²⁵⁾ Strikt genomen zou artikel 68 moeten worden weggelaten omdat het de Koning niet toekomt de toepasselijkheid van wettelijke bepalingen te bevestigen.

Artikel 2

14. In artikel 2, 31 en 32 (lees 31/ en 32/), dient telkens te worden verwezen naar "30" (lees 30/) in plaats van naar "31".

Artikel 24

15. In artikel 24, § 1, 7/ en 8/, dient niet naar de erin genoemde bijlagen bij richtlijn 2002/99/EG ⁽²⁶⁾ te worden verwezen, maar wel naar de internrechtelijke bepalingen waarbij de relevante richtlijnbevestigingen zijn omgezet.

Artikel 54

16. Dat de hantering, de vervaardiging, de opslag, de levering, de distributie en de verkoop van vaccins tegen aviaire influenza onder de officiële controle van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten staan, vloeit reeds voort uit de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten en de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen.

Volgens de gemachtigde wordt artikel 54, § 2, eerste lid, van het ontwerp opgenomen ter omzetting van artikel 52, lid 1, b), van richtlijn 2005/94/EG en om het onderscheid te maken met "het gebruik van vaccins tegen aviaire influenza" dat, krachtens artikel 54, § 2, tweede lid, van het ontwerp, onder officieel toezicht van het FAVV staat.

Gelet hierop wordt het eerste lid van artikel 54, § 2, beter weggelaten en kan dan in het tweede lid van die bepaling worden geschreven "Onverminderd de bevoegdheden van het Geneesmiddelenagentschap, staat ...".

⁽²⁶⁾ Richtlijn 2002/99/EG van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 houdende vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor de productie, de verwerking, de distributie en het binnenbrengen van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong.

17. Luidens artikel 54, § 3, van het ontwerp mogen uitsluitend de vaccins worden gebruikt die zijn toegestaan bij de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen of bij verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau.

Het komt de Koning niet toe te bepalen of een verordening of een wet al dan niet van toepassing zijn. Omdat door de genoemde bepaling de indruk wordt gecreëerd dat zulks wel het geval is, wordt die bepaling beter weggelaten. Indien men ze omwille van de duidelijkheid toch wenst te behouden, dan dient, om geen twijfel te laten bestaan over de juridische aard van de betrokken voorschriften, te worden geschreven "Overeenkomstig de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen en verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau, mogen enkel de op grond van die wet of die verordening toegelaten vaccins worden gebruikt".

Artikelen 56 en 58

18. Krachtens de artikelen 56, § 3, en 58, § 3, kan de minister de "uitvoeringsbepalingen" voor noodvaccinatie, respectievelijk preventieve vaccinatie vaststellen. Er dient te worden verduidelijkt welke de juiste draagwijdte van die delegatie is en in welke verhouding ze staat tot het krachtens de artikelen 56, § 1, en 58, § 1, door het FAVV vast te stellen noodvaccinatieprogramma en programma voor preventieve vaccinatie.

Artikel 65

19. De bevoegdheden van de personeelsleden van het FAVV die toezicht uitoefenen op de wet van 4 februari 2000 en de daarin vermelde normen, zijn reeds geregeld bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, dat bij wet is bekrachtigd. Artikel 65, § 1, tweede volzin, dient derhalve te vervallen.

.../...

Artikel 70

20. De rechtszekerheid zou ermee gediend zijn indien in artikel 70 de opheffing van de betrokken bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 1994 niet zou gebeuren door een globale bepaling maar door het aanwijzen, per artikel, van de op te heffen onderdelen.

Bijlage VIII

21. In de punten 3, b), i), 4, b), i), en 5, b), i), van bijlage VIII vermelde men welke de Belgische bevoegde autoriteit is die het pakstation dient aan te wijzen, en make men daarnaast gewag van de "bevoegde autoriteit van een andere lidstaat".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.767/3
DU 20 NOVEMBRE 2007

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 29 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre l'influenza aviaire", a donné 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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. En vue de la transposition de la directive 2005/94/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE, le projet d'arrêté soumis pour avis entend fixer les règles visant à lutter contre l'influenza aviaire. Une disposition doit en outre permettre la transposition en droit interne de la décision de la Commission des Communautés européennes du 11 août 2006 concernant certaines mesures de protection relatives à la présence de l'influenza aviaire hautement pathogène du sous-type H5N1 chez les oiseaux sauvages dans la Communauté et abrogeant la décision 2006/115/CE.

Le chapitre premier du projet fixe l'objet, le champ d'application et les définitions. Le chapitre II détermine les mesures de biosécurité préventive, la surveillance, la notification (obligation de déclaration et premier examen par le vétérinaire d'exploitation) et l'enquête épidémiologique. Le chapitre III définit les mesures en cas de suspicion d'influenza aviaire, dont l'enquête par le vétérinaire officiel, l'inventaire, l'isolement des

.../...

volailles et autres oiseaux captifs et l'interdiction de faire entrer ou sortir de l'exploitation des volailles ou d'autres oiseaux captifs et, notamment, de sortir de l'exploitation des cadavres, de la viande de volaille, des aliments et des oeufs ainsi que le mouvement réglementé de personnes, de mammifères d'espèces domestiques, de véhicules et d'équipements et les moyens de désinfection. Le chapitre IV comprend les mesures qui doivent être prises en cas d'apparition d'un foyer d'influenza aviaire hautement pathogène, à savoir des mesures dans le foyer (dont la mise à mort de toutes les volailles et autres oiseaux captifs présents dans l'exploitation) et dans les exploitations contacts, dans la zone de protection, dans la zone de surveillance et dans les zones tampon et les mesures dans certaines installations autres que des exploitations et dans les moyens de transport. Le chapitre V concerne les mesures préventives en cas de risque d'introduction de certains sous-types de virus d'influenza aviaire via les oiseaux sauvages et les mesures de protection en cas de confirmation d'un cas d'influenza aviaire chez les oiseaux sauvages. Le chapitre VI arrête les mesures à prendre en cas d'apparition de foyers d'influenza aviaire faiblement pathogène et le chapitre VII les mesures visant à éviter la propagation de l'influenza aviaire à d'autres espèces animales, dont les porcs. Le chapitre VIII comprend des prescriptions concernant le nettoyage, la désinfection et le repeuplement des exploitations. Le chapitre IX contient des dispositions relatives aux procédures de diagnostic, au manuel de diagnostic et au Centre d'Etude et de Recherches Vétérinaires et Agrochimiques (le CERVA) désigné comme laboratoire national de référence. Le chapitre X concerne la vaccination, allant de l'interdiction de vaccination sauf décision du ministre ayant la santé publique dans ses attributions (ci-après: le ministre) à l'imposition d'une vaccination d'urgence (pour circonscrire un foyer) ou d'une vaccination préventive. Le chapitre XI concerne l'élaboration d'un plan d'intervention. Le chapitre XII règle l'indemnité qui est payée au propriétaire des volailles mises à mort par ordre, en dédommagement des oeufs à couvrir et des oeufs de consommation ainsi que des aliments détruits en application de l'arrêté et au propriétaire de porcs mis à mort en application de l'arrêté. L'indemnité n'est pas accordée ou est diminuée et éventuellement recouvrée s'il n'est pas donné suite à l'ordre d'abattage ou en cas d'infraction à l'arrêté. Le chapitre règle également l'indemnité des frais d'expertise au cas où un expert doit fixer la valeur de remplacement. Le chapitre XIII concerne des mesures appliquées d'office, à savoir l'exécution de mesures sur ordre du bourgmestre en cas de défaillance du propriétaire ou du responsable des animaux, la recherche de foyers cachés (c'est-à-dire des exploitations où se trouvent des animaux atteints et dont le responsable dissimule l'état - voir la définition à l'article 2, 46 - lire 46/) et l'abattage de volailles et autres oiseaux captifs trouvés en infraction aux dispositions de l'arrêté sur la voie publique, dans un lieu public

.../...

ou sur la propriété d'autrui. Il est également prévu que les frais sanitaires pour la séquestration, la mise à mort, la destruction et les visites sanitaires sont à charge du propriétaire ou détenteur des animaux. Le chapitre XIV comprend une délégation au ministre en vue de modifier les annexes à l'arrêté ainsi qu'une disposition abrogatoire et modificative. Enfin, le projet comporte encore des annexes.

L'arrêté dont le projet est à l'examen se substitue aux dispositions concernant l'influenza aviaire contenues dans l'arrêté royal du 28 novembre 1994 portant des mesures de police sanitaire relatives à l'influenza aviaire et à la maladie de Newcastle, qui sont abrogées.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

4. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente quant "aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire".

La matière ainsi réservée à l'autorité fédérale en ce qui concerne la santé des animaux porte sur l'ensemble de la politique concernant la santé des animaux et n'est pas limitée aux aspects de cette politique qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire ⁽¹⁾. L'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 2/, précité, procure dès lors à l'autorité fédérale la compétence générale pour légiférer en matière de lutte contre les maladies des animaux. Le présent projet d'arrêté royal relève dès lors en principe de la compétence de cette autorité.

4.1. Le projet comprend toutefois un certain nombre de dispositions pouvant soulever un problème de compétence. La question peut plus particulièrement se poser de savoir si, en adoptant ces dispositions, l'autorité fédérale n'empiète pas sur le terrain de

⁽¹⁾ Avis 32.235/VR/3 du 26 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2002 modifiant l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire.

la politique des déchets, ainsi que de la protection et de la conservation de la nature, matières qui relèvent de la compétence des régions en vertu, respectivement, de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, et de l'article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les dispositions concernées peuvent être scindées en deux groupes: d'une part, celles qui sont éventuellement en rapport avec la protection et la conservation de la nature et, d'autre part, celles qui sont éventuellement en rapport avec la politique des déchets.

Dispositions éventuellement en rapport avec la protection et la conservation de la nature

4.2.1. Le projet comprend:

- 1/ des règles relatives aux mesures de prévention et de lutte qui doivent être prises en ce qui concerne les volailles et autres oiseaux captifs après constatation de cas d'influenza aviaire chez des animaux sauvages (articles 1^{er}, § 1^{er}, 3/, 7, § 2, 3/, 14, § 2, 1/, 20, 1/, 40 et 42, § 2, 1/);
- 2/ des dispositions concernant des programmes de surveillance en vue d'acquérir des connaissances sur les menaces des virus de l'influenza transmis par les oiseaux sauvages (article 4, 2/), la notification de l'influenza aviaire chez des oiseaux sauvages à la Commission européenne et aux États membres (article 5, § 3), et des mesures pour limiter la propagation d'influenza aviaire à tout oiseau sauvage présent dans l'exploitation (article 12, § 2, dernier alinéa);
- 3/ des dispositions qui concernent les oiseaux destinés au repeuplement, dont la définition de la notion de volaille à l'article 2, 4 (lire 4/), parmi lesquels sont comptés de tels oiseaux (par conséquent, toutes les mesures fixées dans le projet pour la volaille sont également applicables à ces oiseaux), en plus de dispositions concernant l'interdiction de lâcher ces oiseaux dans des zones de protection, des zones de surveillance et des zones réglementées (articles 22, § 2, 31, § 1^{er}, 10/, et 46, § 1^{er}, 11/);
- 4/ des dispositions concernant des dérogations aux mesures imposées pouvant être accordées notamment aux zoos, aux réserves naturelles et aux aires clôturées où les volailles et autres oiseaux captifs sont détenus à des fins liées à la conservation

.../...

d'espèces menacées d'extinction (articles 14, § 1^{er}, 17, § 2, 20, 8/, 34, § 3, 42, § 1^{er}, et 48, § 2).

4.2.2.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes en ce qui concerne la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit d'espèces animales, notamment, non indigènes et de leurs dépouilles.

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que la compétence ainsi transférée aux régions concerne notamment "les matières réglées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, à l'exception toutefois de la matière réglée par l'article 5 de cette loi, c'est-à-dire l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles, parce que telle compétence appartient raisonnablement à l'autorité nationale" ⁽²⁾.

La conservation de la nature tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air ⁽³⁾.

Dans ce contexte, les régions sont compétentes pour régler notamment le commerce d'espèces animales protégées, le lâcher des animaux dans la nature et leur capture et pour prendre des mesures concernant le milieu naturel ⁽⁴⁾. Le commerce d'espèces animales protégées suppose logiquement qu'il s'agit d'espèces animales en captivité.

En outre, les régions sont compétentes pour adopter des dispositions qui visent, de façon générale, la protection de toutes les espèces animales vivant naturelle-

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 1979-80, n/ 434/1, p. 14.

⁽³⁾ Cour constitutionnelle, n/ 139/2003, 29 octobre 2003, B.8.2, avec référence à *Doc. parl.*, Sénat, 1979-80, n/ 434/1, p. 14.

⁽⁴⁾ J. DELVA et F. MEERSSCHAUT, "De rechtspraak van het Arbitragehof ten behoeve van de private rechtspraak", *T.P.R.*, 1990, 746-747, avec référence à Cour constitutionnelle, n/ 1/89, 31 janvier 1989, 8.B.9.1.

ment à l'état sauvage sur le territoire européen, en tant que ces mesures ne portent pas sur l'importation, l'exportation ou le transit d'espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles. En ce qui concerne ce dernier aspect, les régions peuvent cependant prendre effectivement des mesures de protection relatives à des espèces animales non indigènes importées qui se trouvent sur leur territoire ⁽⁵⁾.

Les régions sont dès lors habilitées, à l'exclusion de toute autre autorité, à prendre des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage. La circonstance que ces maladies peuvent par exemple se transmettre au cheptel, aux animaux domestiques ou à d'autres animaux vivant en captivité, n'enlève pas à ces mesures leur caractère de mesure de protection et de conservation de la faune ⁽⁶⁾, tout comme une mesure de lutte contre les maladies des animaux domestiques, par exemple, ne devient pas une mesure de protection et de conservation de la nature du seul fait qu'elle peut profiter aussi directement ou indirectement aux animaux vivant à l'état sauvage ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Cour constitutionnelle, n/ 139/2003, 29 octobre 2003, B.8.5.

⁽⁶⁾ Cf. Cour constitutionnelle, n/ 1/89, 31 janvier 1989, 8.B.2. Cet arrêt est antérieur à la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, qui attribuait expressément à l'autorité fédérale le pouvoir de fixer les normes en matière de santé des animaux, et leur contrôle, alors qu'à l'époque de l'arrêt cité, celle-ci était un élément de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale concernant la santé publique et l'agriculture. Rien n'indique toutefois dans les travaux préparatoires de la loi du 13 juillet 2001 que le législateur aurait eu l'intention de distraire la protection de la santé des animaux sauvages de la compétence des régions en ce qui concerne la protection et la conservation de la nature.

⁽⁷⁾ Cf. avis 42.135/3 du 13 février 2007 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 16 avril 2007 modifiant l'arrêté ministériel du 21 avril 1999 déterminant les conditions relatives à l'obtention et à la conservation des statuts Aujeszky et Cour constitutionnelle, n/ 1/89, 31 janvier 1989, 8.B.2.

Une réserve toutefois s'impose à cet égard. Bien qu'il appartienne aux régions d'adopter des règles concernant la lutte contre les maladies des animaux vivant en liberté, elles devront veiller, dans le cadre de l'exercice de cette compétence, au respect des règles qui concernent la police sanitaire et la police vétérinaire et elles ne pourront y porter atteinte ⁽⁸⁾.

4.2.2.2. La question demeure encore de savoir comment cette compétence régionale s'applique pour les animaux protégés "élevés" ou détenus en captivité et qui appartiennent à une espèce vivant en liberté ⁽⁹⁾.

Sous réserve de ce qui est prescrit à cet égard dans les conventions internationales et la législation européenne, les régions sont compétentes pour déterminer si ces animaux peuvent être détenus en captivité et s'ils peuvent faire l'objet d'un élevage.

Comme il a déjà été relevé ci-dessus, elles demeurent également compétentes pour prendre toutes mesures dans le cadre de la protection et de la conservation de la nature, et ce en vue de la protection et de la conservation de la faune. Elles pourront ainsi prévoir par exemple que des animaux qui font partie d'une espèce sauvage mais qui vivent en captivité ou sont élevés, doivent porter une marque ⁽¹⁰⁾ déterminée pour qu'on puisse les distinguer des animaux vivant en liberté et éviter ainsi les contestations sur la question de savoir si l'animal qui est détenu, commercialisé ou transporté est "sauvage" ou non. Les régions resteront également compétentes pour réglementer le lâcher d'animaux élevés ou détenus en captivité dans la nature.

Toutefois, dès que la détention ou l'élevage d'animaux protégés qui font partie d'une espèce sauvage ont été autorisés et pour autant qu'ils soient détenus en vue de la production de viande ou en vue d'autres produits provenant de ces animaux (ci-après: animaux sauvages élevés), l'autorité fédérale est compétente pour édicter, à l'égard de ces animaux, les règles nécessaires concernant leur détention, leur abattage, leur transport et leur commercialisation ainsi que pour prendre toutes les mesures en vue de lutter contre les maladies animales chez ces animaux.

Application aux dispositions du projet

⁽⁸⁾ Cf. Cour constitutionnelle, n/ 19/97, 15 avril 1997, B.4.1.

⁽⁹⁾ Par exemple le faisan (*phasianus colchicus*) et le cerf (*cervus elaphus*).

⁽¹⁰⁾ Ou une autre marque prescrite dans un autre État membre.

4.2.3. Il s'impose d'analyser à présent le projet à l'examen au regard des principes prérappelés.

4.2.3.1. Dès lors que l'autorité fédérale est compétente pour la protection des animaux vivant dans les exploitations, y compris celle des animaux sauvages élevés, elle est également compétente pour prendre des mesures de prévention et de lutte concernant des volailles et des oiseaux sauvages élevés après avoir constaté des cas d'influenza aviaire chez des oiseaux sauvages ⁽¹¹⁾, au sens des articles 1^{er}, § 1^{er}, 3/, 7, § 2, 3/, 14, § 2, 1/, 20, 1/, 40 et 42, § 2, 1/. Il convient toutefois de préciser à l'article 40, § 2, du projet que les mesures de protection que peut prendre le ministre, sont des mesures concernant les exploitations détenant des volailles et d'autres oiseaux sauvages élevés.

4.2.3.2. En ce qui concerne les programmes de surveillance en vue d'acquérir des connaissances sur les menaces de virus de l'influenza transmis par les oiseaux sauvages (article 4, 2/), il convient d'opérer une distinction. S'il s'agit de programmes de surveillance concernant des oiseaux sauvages, l'autorité fédérale empiète sur les compétences des régions.

Par contre, s'il s'agit de programmes de surveillance concernant des volailles ou des oiseaux sauvages élevés qui sont entrés en contact avec des oiseaux sauvages contaminés, l'autorité fédérale est compétent.

Pour ce qui est de la notification à la Commission européenne et aux États membres d'influenza aviaire chez des oiseaux sauvages, conformément à la règle énoncée à l'article 5, § 3, l'autorité fédérale est également compétente ⁽¹²⁾, si cette notification vise à informer la Commission et les États membres de la situation sanitaire des animaux dans le pays, afin que les mesures nécessaires puissent le cas échéant être prises en vue de

⁽¹¹⁾ Voyez l'article 2, 5 (lire 5/), du projet qui définit un oiseau sauvage comme étant tout oiseau vivant en liberté, par opposition aux oiseaux détenus dans des exploitations.

⁽¹²⁾ Comp. Cour constitutionnelle, n/ 1/89, 31 janvier 1989, 8.B.5.1. Les régions peuvent également le signaler le cas échéant à la Commission européenne et aux États membres lorsque la maladie a été constatée à l'occasion d'un monitoring d'oiseaux sauvages.

sauvegarder la santé des personnes et des animaux (oiseaux), mais à l'exception de mesures concernant des animaux sauvages (oiseaux sauvages).

En ce qui concerne les mesures à prendre en vue de limiter la transmission d'influenza aviaire à des oiseaux sauvages présents dans l'exploitation (article 12, § 2, dernier alinéa), la distinction doit se faire selon la mesure à prendre. Si les mesures visent à éviter que des oiseaux dans l'exploitation entrent en contact avec des oiseaux sauvages, par exemple en obligeant le propriétaire à confiner les oiseaux dans l'exploitation, l'autorité fédérale est compétente. Si, par contre, ces mesures concernent des oiseaux sauvages, comme par exemple pour les capturer ou les combattre, elles relèvent de la compétence des régions.

4.2.3.3. Il faut également préciser les dispositions du projet relatives au repeuplement ou au lâchage de volailles et d'autres oiseaux captifs dans les zones de protection, les zones de surveillance et les zones réglementées (articles 22, § 2, 31, § 1^{er}, 10/, et 46, § 1^{er}, 11/) ⁽¹³⁾.

En premier lieu, il appartient en effet aux régions de déterminer si ces oiseaux peuvent ou non servir au repeuplement ou s'ils peuvent ou non être lâchés. Ce n'est que si ce repeuplement ou ce lâchage est en principe admis que l'autorité fédérale pourra néanmoins encore l'interdire dans le cadre de la lutte contre les maladies animales.

4.2.3.4. En ce qui concerne les dispositions relatives à des dérogations aux mesures imposées pouvant être accordées notamment aux zoos, aux réserves naturelles et aux aires clôturées où les volailles et autres oiseaux captifs sont détenus à des fins liées à la conservation d'espèces menacées d'extinction (article 14, § 1^{er}, 17, § 2, 20, 8/, 34, § 3, 42, § 1^{er}, et 48, § 2), il y a lieu d'observer que les régions sont compétentes pour les oiseaux sauvages protégés, y compris les oiseaux sauvages captifs.

4.2.4. Enfin, il y a lieu d'observer que l'autorité fédérale pourrait s'appuyer sur les compétences implicites pour adopter des dispositions de l'arrêté en projet qui, bien qu'elles relèvent en soi de la compétence des régions en matière de protection et de conservation de la nature, doivent être considérées comme s'ajoutant tout à fait accessoirement à l'exercice de sa propre compétence en matière de santé des animaux, à condition qu'elle puisse établir que ces dispositions sont nécessaires pour lui permettre

⁽¹³⁾ Voir également la définition de la notion de "volaille", qui mentionne "oiseau ... pour le repeuplement de populations de gibier à plumes".

d'exercer pleinement sa compétence en matière de santé des animaux, et qu'en l'espèce, la matière attaquée se prête à un règlement différencié et que l'effet sur la compétence régionale en matière de protection et de conservation de la nature soit marginal.

Dispositions éventuellement liées à la politique des déchets

4.3.1. L'arrêté en projet comporte un certain nombre de dispositions relatives à la mise à mort des volailles ou d'autres oiseaux captifs, à l'enlèvement des cadavres, à la destruction et à l'élimination de substances contaminées et de déchets contaminés, parmi lesquels les aliments, la litière contaminée, le fumier et le lisier contaminés, l'équipement contaminé, l'élimination d'oeufs, etc.

4.3.2.1. Selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour la politique des déchets.

La manière dont cette compétence et la compétence fédérale en matière de santé des animaux s'articulent peut le mieux s'expliquer à l'aide des considérations suivantes de l'arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989 de la Cour constitutionnelle:

"9.B.3.1. Les travaux préparatoires de la loi spéciale établissent que constitue un déchet toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait volontairement ou a l'obligation de se défaire en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Plus précisément, le commentaire du contenu juridique de la notion de «déchets» donné dans l'exposé des motifs du projet révèle que cette notion englobe, entre autres, les déchets d'origine végétale et animale, en ce compris, en principe, les cadavres d'animaux.

9.B.3.2. Il résulte des mêmes travaux préparatoires - et notamment du fait que l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale se réfère expressément à la définition de l'article 1^{er}, b), de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets - que les notions d'«enlèvement» et de «traitement» visent les opérations suivantes:

- le ramassage, le tri, le transport, le traitement des déchets, ainsi que leur stockage et leur dépôt sur ou dans le sol;
- les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, à leur récupération ou à leur recyclage.

9.B.3.3. D'une façon générale, les cadavres d'animaux et les déchets de l'abattage sont des déchets, dont la destruction constitue une forme de traitement. De ce fait, la réglementation de cette destruction relève de la compétence des Régions.

Il convient cependant de préciser que lorsqu'un animal est abattu en vue du commerce des viandes, le cadavre ou la carcasse de cet animal ne devient

.../...

déchets que par la décision de l'autorité vétérinaire prise éventuellement à la suite d'analyses effectuées après abattage et qui soustrait définitivement le cadavre ou la carcasse à sa destination économique normale.

(...)

9.B.5. Le législateur national est compétent pour habiliter le Roi à prescrire l'abattage ou la mise à mort d'un animal domestique atteint d'une maladie des animaux, ou suspect d'en être atteint ou contaminé.

Il résulte des travaux préparatoires de la disposition incriminée que la mise à mort de l'animal n'intervient qu'à propos d'animaux dont il a été établi, avant cette mise à mort, qu'ils étaient impropres à la consommation humaine, alors que l'abattage concerne des animaux dont l'examen vétérinaire n'a lieu qu'après cet abattage.

Les cadavres d'animaux mis à mort qui avaient déjà été soustraits à leur destination économique normale avant la mise à mort constituent des déchets au sens de la loi spéciale. La compétence de l'Etat en matière de santé publique permet toutefois à celui-ci de soumettre de tels cadavres à des études et analyses de laboratoire. Ce n'est qu'après l'accomplissement de ces analyses ou en l'absence de la décision d'y procéder, que ces cadavres deviennent déchets.

Par contre, les animaux dont l'abattage a été ordonné doivent normalement encore faire l'objet d'un examen vétérinaire. Ce n'est qu'à partir du moment où cet examen a établi que les cadavres et carcasses de ces animaux doivent être soustraits à leur destination économique normale qu'ils deviennent des déchets au sens de la loi spéciale.

À l'article 8, alinéa 1^{er}, 3/ [de la loi relative à la santé des animaux], les mots «et déterminer également la destination des cadavres ou carcasses de ces animaux ou parties de ceux-ci» violent l'article 6, § 1^{er}, II, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où ces cadavres et carcasses sont devenus des déchets.

(...)

9.B.6. Le législateur national ne viole pas l'article 6, § 1^{er}, II, 2/, de la loi spéciale en autorisant le Roi à prescrire la démolition de bâtiments, par les moyens et de la manière qu'il désigne, lorsque ceux-ci sont contaminés ou suspects d'être contaminés. Le terme «déchets» ne s'applique qu'aux biens meubles.

Le même législateur peut permettre au Roi de prescrire la destruction de véhicules, produits végétaux ou animaux, matières premières pour l'agriculture et l'élevage et de tous autres biens lorsqu'ils sont contaminés ou suspects d'être contaminés. La décision, par laquelle la destruction est ordonnée, a pour effet que ces véhicules, produits, matières et biens deviennent des déchets, étant alors des objets dont le détenteur a l'obligation de se défaire. Dès lors, il n'appartient à l'autorité nationale d'arrêter par quels moyens et de quelle manière ces déchets seront détruits.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4/, [de la loi relative à la santé des animaux] viole l'article 6, § 1^{er}, II, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où

.../...

les mots «par les moyens et de la manière qu'il désigne» s'appliquent aux biens autres que les immeubles.

(...)

9.B.10.1. L'enfouissement de cadavres d'animaux constitue une mesure de traitement des déchets que seule la Région peut réglementer.

L'article 11, alinéa 1^{er}, [de la loi relative à la santé des animaux] viole l'article 6, § 1^{er}, II, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(...)

9.B.13. L'article 14 [de la loi relative à la santé des animaux] réglemente la «matière à détruire», terme qui, selon l'article 1^{er}, recouvre des déchets d'origine animale. A l'égard de la matière à détruire, la Région est compétente en ce qui concerne le ramassage, le tri, le transport, le traitement, le stockage, le dépôt, la transformation, la réutilisation et le recyclage. L'autorité nationale est compétente pour l'importation, l'exportation et le transit de cette matière.

L'article 14 [de la loi relative à la santé des animaux] viole l'article 6, § 1^{er}, II, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, sauf dans la mesure où il réglemente l'importation, l'exportation et le transit de la matière à détruire."

Les considérations suivantes de l'arrêt n/ 19/97 du 15 avril 1997 de la Cour constitutionnelle précisent en outre la compétence des régions en matière de politique des déchets en ce qui concerne les déchets animaux:

"B.2.1. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour la politique des déchets.

Ainsi que la Cour l'a observé dans son arrêt n/ 1/89 du 31 janvier 1989, il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la notion de «déchets» désigne, conformément à la définition contenue dans la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, toute substance dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire.

On ne saurait déduire ni de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, de cette loi, où sont définies les exceptions à la compétence régionale en matière d'environnement, ni d'aucune autre disposition de cette loi ou d'une autre règle établie en exécution de l'article 39 de la Constitution que les déchets animaux seraient exclus.

B.2.2. Il ne suffit pas que la politique des déchets, en certains de ses éléments, puisse avoir une incidence directe ou indirecte sur l'exploitation agricole ou la politique agricole pour conclure que les régions se verraient privées de leur compétence.

(...)

B.3. Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, l'explication suivante a été donnée

.../...

par le Premier ministre lors de la discussion concernant la compétence régionale en matière de politique des déchets:

«La répartition des compétences en Belgique se doit de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. La gestion des déchets recouvre tant l'élimination que la valorisation des déchets. Une substance susceptible de réutilisation économique peut très bien à un moment donné et pour un acteur économique, être considérée comme un déchet. Dès cet instant, la gestion de ces substances relève de la compétence des régions. Ainsi, l'installation destinée à traiter les substances en vue de leur valorisation doit être soumise à la législation régionale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 33).

B.4.1. Compte tenu de la définition figurant dans les directives CEE, de l'explication fournie au cours des travaux préparatoires précités et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E., 28 mars 1990, Vessoso et Zanetti, *Rec. C.J.C.E.*, p. 1461; C.J.C.E., 28 mars 1990, Zanetti, *Rec. C.J.C.E.*, p. 1509), il convient de considérer comme déchet toute substance répondant à la définition rappelée en B.2.1, sans avoir égard au fait que cette substance - telle quelle ou après traitement - puisse ou non être réutilisée.

Il suffit donc que le détenteur de substances animales s'en défasse, ou ait l'intention ou l'obligation de s'en défaire, pour qu'elles doivent être considérées comme des déchets au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les régions sont compétentes pour édicter, en ce qui concerne l'environnement, des règles concernant la collecte, l'élimination et le traitement de ces déchets, sans pouvoir porter atteinte à celles relatives à la police sanitaire et à la police vétérinaire.

B.4.2. Des substances conservent le caractère de déchets et restent dès lors soumises à la réglementation relative aux déchets jusqu'au moment où elles sont fournies aux tiers qui les réutilisent, dans le cas de déchets qui peuvent être réutilisés sans aucune préparation, ou jusqu'au moment où elles sont transformées, dans le cas de déchets qui ne peuvent être réutilisés qu'après traitement.

B.5. Il résulte de ce qui précède que le législateur décréto pouvait habiliter le Gouvernement flamand à établir des règles concernant la collecte, l'élimination et le traitement de déchets animaux, en ce compris les règles nécessaires à l'exécution de la directive 90/667/CEE du 27 novembre 1990; le législateur décréto pouvait à cette occasion établir une distinction entre les déchets animaux devant être considérés comme matériaux à haut risque et ceux devant être considérés comme matériaux à faible risque; le législateur décréto est également compétent pour déclarer ces règles applicables à certaines catégories de déchets animaux qu'il désigne."

Il ressort en toute hypothèse des arrêts de la Cour constitutionnelle cités ci-dessus que la collecte, l'élimination et le traitement des déchets animaux relèvent de la compétence des régions. En font partie la réglementation de ces actes, la mise en oeuvre et la surveillance de celle-ci. Ce faisant, elles ne peuvent toutefois pas porter atteinte aux

.../...

règles de police sanitaire et de police vétérinaire. En d'autres termes, les régions doivent mettre en oeuvre des règles telles qu'en cas de traitement des déchets, toute contamination soit dorénavant exclue sous peine de voir les mesures sanitaires prises précédemment dans la sphère de compétences de l'autorité fédérale perdre leur utilité.

Eu égard à la définition de la notion de déchets, donnée dans l'arrêt n/ 19/97 de la Cour constitutionnelle ⁽¹⁴⁾, et à la considération 9.B.6 de l'arrêt n/ 1/89 de la Cour constitutionnelle ⁽¹⁵⁾, il pourrait être conclu que comme la destruction des objets, la mise à mort (non l'abattage) ⁽¹⁶⁾ même des animaux, relève également de la compétence régionale. Il n'est toutefois pas évident de considérer comme "déchet" un animal encore vivant, même s'il a déjà été décidé de le mettre à mort et donc de le soustraire à sa destination économique normale; il paraît plus logique de ne parler d'un "déchet" que lorsqu'il s'agit de cadavres ou de carcasses.

En conséquence, sont à considérer comme déchets les cadavres d'animaux morts ou ayant été mis à mort (non pas des animaux abattus), ainsi que les fragments de tissus et le sang, la viande de volaille, les oeufs, le fumier, le lisier, les déjections, les litières usagées et non usagées, les aliments, les ustensiles, les matières, les équipements ou tout autre objet, ou les substances dont l'arrêté en projet prescrit l'élimination ou dont l'élimination (notamment la destruction) a été décidée. L'autorité fédérale est compétente pour réglementer jusqu'à la mise à mort incluse (donc également le mode de mise à mort, mais plus l'élimination) des animaux ou jusqu'à la décision d'élimination des oiseaux morts comprise (mais plus le mode d'élimination, de transport en vue de l'élimination, ...) et jusqu'à la décision de destruction ou d'élimination de la viande, des oeufs, etc, y comprise (mais non le mode de destruction et d'élimination).

⁽¹⁴⁾ Notamment toute substance dont le détenteur se défait, a l'intention de se défaire ou l'obligation de se défaire, peu importe qu'elle soit ou non destinée à être réutilisée, comme telle ou après transformation - l'intention de se défaire d'une substance suffisant pour faire d'une "substance" un déchet.

⁽¹⁵⁾ Dans lequel il est précisé qu'il est de la compétence de l'autorité fédérale de prescrire la destruction de véhicules, de produits animaux, etc, contaminés ou suspectés d'être contaminés, mais que ces choses deviennent des déchets par la décision de destruction et que par conséquent, ce n'est pas l'autorité fédérale, mais les régions qui doivent décider avec quels moyens et de quelle manière ces déchets seront détruits.

⁽¹⁶⁾ En ce qui concerne la portée de ces notions, on se reportera à l'observation 7 relative à l'article 2, 38 (lire 38/), du projet.

4.3.2.2. Le fait que la compétence de l'autorité fédérale en matière de santé des animaux a été explicitement confirmée par la loi spéciale du 13 juin 2001 - précédemment, cette matière appartenait à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale - n'enlève rien à la doctrine des arrêts précités n° 1/89 et n° 19/97. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 ne contiennent pas non plus d'éléments indiquant que le législateur spécial a voulu modifier la répartition des compétences sur ce point.

Application aux dispositions du projet

4.3.3. Si l'on applique à présent les principes rappelés aux dispositions qui, vues sous l'angle de la politique des déchets, pourraient soulever un problème de compétence, la conclusion à en tirer est la suivante.

4.3.3.1. La définition de la notion d'"élimination", figurant à l'article 2, 40 (lire 40/), du projet, indique que dans tout le projet, cette notion fait référence à la compétence régionale. Ceci ne pose pas en soi de problème dans la mesure où les modalités de l'élimination ne sont pas déterminées.

4.3.3.2. Les dispositions suivantes du projet ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale:

- l'article 7, § 2, 5/ (cadavres, viande de volaille, aliment, ustensile, fumier, etc., ne peuvent pas sortir de l'exploitation sans autorisation préalable de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'AFSCA)): dans la mesure où il s'agit de déchets, leur gestion, en ce compris les mesures nécessaires pour prévenir toute diffusion de l'influenza aviaire, telle que l'interdiction de les sortir de l'exploitation sans autorisation, est une compétence régionale; la même observation peut être réitérée *mutatis mutandis* pour les articles 8, § 1^{er}, 9, 10, 3/, 11, § 2, 12, §§ 4 et 5, 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 39, 4/, 41, § 2, 44, § 1^{er}, alinéa 2, et 62, § 1^{er};
- l'article 12, § 2, alinéa 3: dans la mesure où cette disposition porte sur le transport des cadavres vers l'usine de destruction, elle relève de la compétence régionale;
- à l'article 21, première phrase, l'octroi d'une autorisation pour l'évacuation de litière usagée, de fumier ou de lisier qui est devenu un déchet (donc, dont il est établi qu'il est soustrait à sa destination économique normale) ne peut plus relever de la

.../...

compétence de l'AFSCA; l'épandage au contraire peut l'être puisqu'il ne s'agit pas de déchet; la même observation peut être répétée *mutatis mutandis* pour les articles 31, § 1^{er}, 8/, première phrase, et 46, § 1^{er}, 9/, première phrase;

- article 23, § 1^{er}: dans la mesure où il s'agit d'oeufs et de cadavres qui sont devenus des déchets, l'interdiction de mouvement ou de transport ne peut pas être imposée par l'autorité fédérale;
- article 27, § 2, 3/: l'autorisation du transport d'oeufs en vue de leur élimination est une compétence régionale; la même observation peut être répétée *mutatis mutandis* pour les articles 31, § 2, 8/, et 46, § 2, 7/;
- article 28: l'autorisation du transport en vue de l'élimination de cadavres relève de la politique des déchets et est dès lors une compétence régionale;
- article 35, § 1^{er}, alinéa 2: les restrictions aux mouvements de substances qui sont devenues des déchets (dont des restrictions aux mouvements des véhicules ou des personnes chargés de la collecte de cadavres en vue de leur élimination) relèvent de la politique des déchets;
- article 41, § 7, 3/, c): le transport d'oeufs en vue de leur élimination relève de la politique des déchets;
- annexe II, point 4, a): la communication à la Commission européenne et aux autres États membres de la date à laquelle les cadavres sont éliminés, est de la responsabilité des régions;
- annexe VI, point 2, ii), iii) et v): la manipulation de cadavres, leur transport et le rassemblement et l'élimination de fragments de tissus ou de sang relèvent de la politique des déchets;
- annexe VI, point 3, a), ii) et iii): le mode de destruction et d'élimination (ici l'enfouissement) relève de la politique des déchets;
- annexe VI, point 3, b): le transport vers et le stockage dans une unité agréée de traitement relèvent de la politique des déchets;
- annexe VIII, point 7: les mouvements de carcasses ou d'oeufs à éliminer relèvent de la politique des déchets;

.../...

- annexe IX, point 6: la détermination des méthodes d'élimination de cadavres relève de la politique des déchets.

Dans les dispositions précitées, il faut dès lors omettre les parties concernées ou à tout le moins mentionner qu'elles ne concernent pas des "choses" qui sont devenues des déchets. En effet, les régions doivent sur ce point transposer la directive 2005/94/CE.

4.3.3.3. Selon un certain nombre de dispositions du projet, par exemple, des oeufs, des cadavres, des sous-produits, etc. sont éliminés.

Il faut cependant faire une distinction entre la décision de destiner certains objets à l'élimination, ce qui est une compétence fédérale, et l'élimination elle-même, qui est une compétence régionale, y compris fixer le moment et la manière dont les objets devenus déchets sont éliminés.

Cette distinction apparaîtrait plus clairement si le projet précisait que les objets "sont destinés à être éliminés" plutôt qu'ils "sont éliminés". Cette observation vaut pour les articles 8, § 3, 2/, 12, §§ 3 et 5, 20, 2/, 24, § 2, 3/, 37, § 2, 38, § 3, 41, §§ 5, 6/, 6 et 7, 4/, et 46, § 1^{er}, 5/.

Dans ces dispositions, il faut également omettre tout ce qui concerne le mode d'élimination ("dans les meilleurs délais", "sous supervision officielle" ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾).

4.3.3.4. Les articles 2, 50 (lire 50/), e), et 17, § 3, 5/, du projet doivent être lus manifestement de telle manière que "sont" également /pris en considération" "les installations et le personnel disponibles afin de contrôler tout mouvement" qui relèvent de la compétence des régions, étant donné qu'une partie des mouvements visés dans les dispositions concerne des mouvements de déchets.

Il est conseillé de préciser le projet sur ce point.

⁽¹⁷⁾ Voir la définition de "supervision officielle" à l'article 2, 25 (lire 25/), du projet, dans lequel il est question d'une supervision sous la responsabilité de l'AFSCA.

⁽¹⁸⁾ À l'article 12, § 3, du projet qui vise à transposer l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2005/94/CE, les mots "sous surveillance officielle" ont été omis à bon droit car, selon le délégué, les régions sont responsables à cet égard.

4.3.3.5. Selon l'article 18, § 1^{er}, du projet, l'AFSCA doit veiller à ce que la traçabilité de tout qui est susceptible de propager le virus de l'influenza aviaire soit assurée dans le secteur de la volaille.

Vu les précisions ci-dessus sur la compétence des régions en matière de politique des déchets, il y aura lieu de collaborer avec les régions lorsqu'il s'agit de la traçabilité d'objets qui sont devenus des déchets.

4.3.4. Reste également à savoir si l'autorité fédérale peut se fonder sur les compétences implicites pour adopter les dispositions de l'arrêté en projet qui empiètent sur le terrain de la politique des déchets.

Contrairement à ce qui est exposé ci-dessus concernant les dispositions du projet qui portent éventuellement sur la compétence régionale en matière de protection et de conservation de la nature, il y a lieu de constater que la nécessité pour l'autorité fédérale d'empiéter sur le terrain de la politique des déchets, selon le Conseil d'État, ne se vérifie suffisamment pas en l'espèce.

En effet, la réglementation européenne relative à la politique des déchets comporte nécessairement aussi des prescriptions sanitaires, en raison du danger grave que peuvent comporter les déchets - en ce compris les déchets animaux - pour la santé humaine et animale. La mise en oeuvre de cette réglementation européenne en matière de déchets revient aux régions, y compris celle des dispositions qui comportent des prescriptions sanitaires. Il n'est dès lors pas nécessaire que l'autorité fédérale empiète sur ce terrain.

4.4. L'article 60 du projet prévoit l'élaboration d'un plan d'intervention.

Si l'intention est d'imposer dans ce plan d'intervention des obligations ou des engagements aux communautés et aux régions, il y a lieu de conclure à ce sujet un accord de coopération avec les communautés et les régions.

FORMALITÉS

5. Selon le délégué, l'accord du Ministre du Budget a été demandé, mais n'a pas encore été obtenu ⁽¹⁹⁾.

Le projet ne peut être adopté que si le Ministre du Budget a effectivement donné son accord ⁽²⁰⁾. Si l'accomplissement de cette formalité donne lieu à des modifications du projet, ces modifications devront être soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation.

FONDEMENT JURIDIQUE

6.1. L'arrêté en projet trouve en premier lieu son fondement juridique dans les articles 3, 7, 8, 9 et 29 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après: loi relative à la santé des animaux).

6.2. En ce qui concerne les missions confiées à l'AFSCA, il y a lieu de chercher le fondement juridique à l'article 108 de la Constitution, lu conjointement avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 13/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

6.3. Les articles 61 et 63 du projet fixent les indemnités et les frais qui sont à la charge du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

Selon 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, peut être imputé au Fonds le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi relative à la santé des animaux. C'est dès lors cette disposition qui procure un fondement juridique aux articles 61 et 63 du projet.

6.4. Le projet comporte des dispositions qui chargent le bourgmestre de tâches (articles 12, § 2, alinéa 4, 17, § 4, 18, § 3, 19, § 1^{er}, et 64) ou l'associent à la lutte contre

⁽¹⁹⁾ Il est rappelé aux auteurs qu'un projet ne peut en principe être soumis au Conseil d'État pour avis que lorsqu'il est satisfait à toutes les formalités préalables.

⁽²⁰⁾ Ou s'il est fait application de l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

l'influenza aviaire en précisant que certaines informations lui sont notifiées (articles 7, § 4, 11, § 1^{er}, 12, § 2, alinéa 2, et 41, § 1^{er}).

La loi relative à la santé des animaux ne comporte cependant pas de disposition se rapportant à la collaboration des communes aux mesures prévues par le projet, autres que celles concernant les associations agréées ou les vétérinaires. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas non plus d'autre disposition légale permettant d'imposer cette collaboration.

En l'absence d'habilitation légale, le fondement juridique des dispositions précitées fait défaut et celles-ci doivent dès lors être omises.

6.5. L'article 62 du projet dispose que si le responsable refuse de donner suite à l'ordre d'abattage ou si on constate certaines infractions, ainsi qu'en cas de foyer caché, l'indemnité pour volailles mises à mort n'est pas octroyée, ou que si des infractions à d'autres dispositions sont constatées, l'indemnité est diminuée de moitié ou recouvrée. L'article 65, § 2, prévoit que tous les animaux des espèces sensibles se trouvant dans un foyer caché sont immédiatement abattus, sans indemnité (sans préjudice des poursuites judiciaires à charge du contrevenant). Selon l'article 66, toute volaille et autres oiseaux captifs trouvés en infraction aux dispositions de cet arrêté sur la voie publique, dans un lieu public ou sur la propriété d'autrui est abattu d'office.

Compte tenu de la nature de certaines de ces infractions ou des circonstances qui donnent lieu à la diminution ou au non-octroi de l'indemnité ainsi qu'à la mise à mort d'animaux, il semble que ces mesures doivent être considérées comme des sanctions administratives.

La loi relative à la santé des animaux ne comporte toutefois aucune disposition habilitant le Roi à instaurer de telles sanctions administratives. Seule sauf à l'interpréter au sens très large, l'article 8, alinéa 2, de cette loi, pourrait conférer un fondement juridique aux dispositions précitées⁽²¹⁾, mais il s'agirait quoi qu'il en soit d'un fondement juridique très fragile.

⁽²¹⁾ En ce qui concerne la mise à mort des animaux, les dispositions précitées ne devraient pouvoir s'appliquer qu'aux cas mentionnés à l'article 8, alinéa 1^{er}, 3/, de la loi relative à la santé des animaux.

Si l'exclusion ou la diminution des indemnités précitées devait en outre être regardée comme une sanction administrative à caractère pénal, il conviendrait de faire référence au principe *non bis in idem* inscrit à l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En vertu de ce principe, tout cumul, entre autres, entre des sanctions pénales et des sanctions administratives à caractère pénal est interdit ⁽²²⁾.

Enfin, il y a lieu de souligner que l'article 28bis de la loi relative à la santé des animaux règle déjà le recouvrement des indemnités, ce qui fait obstacle à ce qu'un arrêté d'exécution le règle d'une autre façon.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. L'arrêté en projet transpose la directive 2005/94/CE et doit dès lors être examiné au regard de celle-ci.

D'une manière générale, cette directive est correctement transposée. Quelques points appellent cependant une adaptation du projet:

- à l'article 2, 18 (lire 18/), du projet, on écrira, comme à l'article 2, 17), de la directive, "à des fins commerciales ou non" au lieu de "en échange ou non d'une contrepartie financière";
- l'article 2, 38 (lire 38/), du projet donne une définition de la "mise à mort" qui ne correspond pas à celle donnée à l'article 2, 22), de la directive, de sorte que la distinction entre la mise à mort (dans un but de destruction) et l'abattage (en vue de la consommation humaine) n'apparaît plus clairement; il s'impose de mettre la définition en concordance avec la disposition précitée de la directive;
- dans le texte néerlandais la directive, il est toujours fait usage du terme "doden", alors que dans le texte néerlandais du projet, même s'il est donné une définition du

⁽²²⁾ Voir notamment l'avis 41.975/VR/3 du 20 février 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la communauté flamande du 13 juillet 2007 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, *Doc. Parl.*, Parl. Fl., 2006-2007, n° 1217/1, p. 135, observation 16.

terme "afmaken", on emploie indifféremment "afmaken" ou "doden" ⁽²³⁾. Dans la version néerlandaise du projet, il faut utiliser un seul terme si la signification est la même, de préférence comme dans le texte français et conformément à la directive, "doden". Pour autant que cela s'avère nécessaire, une définition de "ordre de mise à mort" peut être insérée;

- dans le texte néerlandais de l'article 2, 40 (lire 40/), du projet, la définition de "verwijderen" issue de la directive a été corrigée à juste titre par l'ajout de "en gebruiken", en adéquation avec la version anglaise et française de la directive (il s'agit donc d'un ajout judicieux), mais le mot "verwijderen" a par ailleurs été conservé dans la définition, comme dans la version néerlandaise de la directive (et dans la version anglaise: "disposing of" à deux reprises). Le texte français de la directive (et du projet) est toutefois plus clair: le terme défini est "élimination" et le mot qui apparaît dans la définition est "détruire". On remplacera dès lors, dans la définition du texte néerlandais du projet, le mot "verwijderen" par le mot "vernietigen";
- à l'article 2, 45 (lire 45/), du projet, la définition de "foyer primaire" ne correspond pas tout à fait à celle de l'article 2, 29), de la directive;
- dans le texte néerlandais de l'article 25, §§ 1^{er}, phrase introductive, et 2, du projet, on écrira "op het nationale grondgebied" au lieu de "in dezelfde lidstaat";

⁽²³⁾ Le délégué a déclaré:
"Definitie 38: «afmaken» / «mise à mort»: in de richtlijn spreekt men over «doden» / «mise à mort».
In het KB van 16 januari 1998 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden, gelden volgende definities:
6/ doding: iedere methode die resulteert in de dood van een dier;
7/ slachten: het doden van een dier door verbloeding.
In de definitie in het ontwerp KB aviaire influenza hebben we in de definitie «afmaken» het woord doden laten weerkeren, om het verder in de tekst waar nodig het woord doden, gedood te kunnen gebruiken in dezelfde betekenis als afmaken, afgemaakt enz, inz. telkens «slachten of doden» wordt vermeld.
We hebben in het besluit het woord afmaken nodig in bv. «afmakingsbevel». Afmaken wordt in onze wetgeving gebruikt in de betekenis van «doden voor vernietiging», terwijl slachten betekent «doden voor consumptie». De gebruikte methodes zijn verschillend.
Het woord «dodingsbevel» willen we liever niet gebruiken om de coherentie met andere nationale besluiten te behouden. In de Franse versie moet om consequent te zijn op enkele plaatsen het woord «ordre d'abattage» vervangen door «ordre de mise à mort»."

- l'article 62, paragraphe 2, de la directive n'est pas complètement transposé dans l'article 60, § 2, du projet;
- à l'annexe IV, partie B, il y a lieu de reproduire la note de bas de page 1 de l'annexe IV de la directive.

8. Bien que la transposition en droit interne de directives doive être totale, il ne faut pas transposer les dispositions des directives qui s'adressent exclusivement aux autorités européennes ou qui prévoient des procédures pour des réglementations ultérieures.

À cet égard, le Conseil d'État se doit de constater que diverses dispositions de la directive 2005/94/CE habilite la Commission européenne à prendre des mesures en vue d'exécuter ou de compléter la directive, à chaque fois dans le respect de certaines règles de procédure. De par leur nature, ces dispositions ne nécessitent pas de transposition dans l'ordre juridique interne.

Les auteurs du projet ont néanmoins estimé devoir transposer ces dispositions de manière à annoncer des modalités d'exécution, en y couplant parfois une délégation de pouvoir réglementaire au ministre ou, dans un seul cas, à l'AFSCA.

Les dispositions qui se bornent à annoncer la possibilité de modifications ou d'ajouts futurs sont superflues et doivent être omises. Mieux vaudrait aussi supprimer les dispositions déléguant des compétences au ministre ou à l'AFSCA pour l'adoption de modifications ou d'ajouts futurs: tant que le contenu de ces mesures qui seront prises par la Commission européenne n'est pas connu, il n'est en effet pas possible de vérifier si la subdélégation de pouvoir par le Roi pour la transposition de ces mesures dans l'ordre juridique interne est effectivement conciliable avec les règles du droit constitutionnel belge ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Il ne pourrait en être autrement que si les habilitations à la Commission européenne étaient circonscrites de telle manière que l'on puisse en déduire avec certitude que les mesures d'exécution peuvent être déléguées au ministre ou éventuellement à l'AFSCA (voir observation 11).

9. Comme la directive 2005/94/CE, le projet fait fréquemment référence au manuel de diagnostic (par exemple, aux articles 7, § 1^{er}, alinéa 3, 10, 2/, 12, §§ 4 et 10, 14, § 2, 2/, et 16, § 1^{er}, alinéa 2). On entend par là le manuel de diagnostic approuvé par la décision 2006/437/CE de la Commission des Communautés européennes du 4 août 2006 portant approbation d'un manuel de diagnostic pour l'influenza aviaire conformément à la directive 2005/94/CE du Conseil (voir article 2, 16 (lire 16/), du projet).

Strictement parlant, les règles qui composent ce manuel de diagnostic devraient être transposées dans l'ordre juridique interne et être publiées suivant l'usage. Il conviendrait à tout le moins d'indiquer où trouver ce manuel.

10. Le projet renferme un grand nombre de délégations au ministre. Bien que l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux autorise explicitement le Roi à déléguer au ministre l'exercice des pouvoirs prévus dans cette loi "qu'Il détermine", ces attributions de pouvoirs ne peuvent pas porter sur l'essence des compétences du Roi et leur champ d'application doit être précisément circonscrit. Sans préjudice de l'observation formulée au point 8, il y a lieu de réexaminer dans ce sens les délégations des articles 3, 33, § 3, 34, § 7, 40, 46, § 3, et 49, § 7.

11. Selon le délégué, les délégations qui sont attribuées à l'AFSCA tout au long du projet ne seraient pas de nature réglementaire. Cela n'est toutefois pas certain pour un certain nombre de ces délégations, notamment les délégations inscrites aux articles 13, alinéa 1^{er}, 20, 7/, 31, § 1^{er}, 4/, 42, §§ 4 et 5, 43, § 2, et 46, § 2, 5/.

En tout cas, il y a lieu de présenter plus clairement la nature des compétences octroyées à l'AFSCA. Si l'intention est malgré tout de conférer des compétences réglementaires à l'AFSCA, il convient de rappeler que le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné à plusieurs reprises, par le passé, que l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en

.../...

matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si, dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Les auteurs du projet devront, le cas échéant, examiner si les délégations de compétences de nature réglementaire à l'AFSCA répondent aux critères ainsi décrits.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

12. Compte tenu des observations formulées au point 6 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet:

- on ajoutera au préambule un alinéa (qui deviendra le premier alinéa) visant l'article 108 de la Constitution;
- on spécifiera le fondement juridique, dans l'actuel premier alinéa du préambule (qui deviendra le deuxième alinéa), en renvoyant aux articles 3, 7, 8, 9 et 29 de la loi relative à la santé des animaux;
- on ajoutera au préambule un alinéa (qui deviendra le troisième alinéa) qui fera référence 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;
- on ajoutera au préambule un alinéa (qui deviendra le quatrième alinéa) qui visera les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 13/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

.../...

13. L'actuel quatrième alinéa du préambule fait référence aux articles 4, § 1^{er}, et 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, confirmé par la loi du 19 juillet 2001. Selon le délégué, ces dispositions procureraient le fondement juridique à l'article 68 du projet. Or, cet article ne fait que rappeler l'applicabilité de l'arrêté royal précité et des chapitres V et VI de la loi relative à la santé des animaux. L'article 68 du projet est dès lors dépourvu de contenu normatif ⁽²⁵⁾ et revêt tout au plus une fonction didactique.

Il ressort de ce qui précède que l'article 68 du projet ne pourvoit pas à l'exécution des dispositions précitées ayant force de loi. Il y a donc lieu d'omettre l'actuel quatrième alinéa du préambule.

Article 2

14. À l'article 2, 31 et 32 (lire 31/ et 32/), il faut à chaque fois renvoyer au point "30" (lire 30/) au lieu du point "31".

Article 24

15. À l'article 24, § 1^{er}, 7/ et 8/, il n'y a pas lieu de renvoyer aux annexes de la directive 2002/99/CE ⁽²⁶⁾, qui y sont mentionnées, mais aux dispositions de droit interne par lesquelles les dispositions pertinentes de la directive ont été transposées.

⁽²⁵⁾ Strictement parlant, l'article 68 devrait être omis parce qu'il ne revient pas au Roi de confirmer l'applicabilité de dispositions légales.

⁽²⁶⁾ Directive 2002/99/CE du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

Article 54

16. Il découle déjà de la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé et de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments que la manipulation, la production, l'entreposage, la fourniture, la distribution et la vente de vaccins contre l'influenza aviaire s'effectuent sous le contrôle officiel de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

Selon le délégué, l'article 54, § 2, alinéa 1^{er}, du projet entend transposer l'article 52, paragraphe 1^{er}, b), de la directive 2005/94/CE et établir la différence avec "l'utilisation de vaccins contre l'influenza aviaire" qui, conformément à l'article 54, § 2, alinéa 2, du projet, s'effectue sous le contrôle officiel de l'AFSCA.

En conséquence, mieux vaudrait supprimer l'alinéa 1^{er} de l'article 54, § 2, et écrire à l'alinéa 2 de cette disposition "Sans préjudice des compétences de l'Agence des Médicaments, l'utilisation de ...".

17. Aux termes de l'article 54, § 3, du projet, seuls les vaccins autorisés conformément à la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments ou au règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments, peuvent être utilisés.

Il n'appartient pas au Roi de déterminer si un acte réglementaire ou une loi est applicable ou non. Étant donné que la disposition précitée le donne toutefois à penser, mieux vaudrait l'omettre. Si l'on souhaite cependant la maintenir dans un souci de clarté, on écrira, afin de ne pas laisser subsister de doute quant à la nature juridique des prescriptions concernées, "Conformément à la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments et au règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments, seuls les vaccins autorisés sur la base de cette loi ou de ce règlement peuvent être utilisés".

.../...

Articles 56 et 58

18. Selon les articles 56, § 3, et 58, § 3, le ministre peut fixer les "modalités d'application" respectivement de la vaccination d'urgence et de la vaccination préventive. Il convient de préciser quelle est la portée exacte de cette délégation et comment elle s'accorde avec le plan de vaccination d'urgence et le plan de vaccination préventive à déterminer par l'AFSCA, en vertu des articles 56, § 1^{er}, et 58, § 1^{er}.

Article 65

19. Les compétences des membres du personnel de l'AFSCA qui veillent au respect de la loi du 4 février 2000 et aux normes qui y figurent sont déjà réglées par l'article 3 de l'arrêté royal du 22 février 2001, confirmé par la loi. L'article 65, § 1^{er}, deuxième phrase, doit dès lors être omis.

Article 70

20. La sécurité juridique serait mieux assurée si l'article 70 n'abrogeait pas les dispositions concernées de l'arrêté royal du 28 novembre 1994 par une disposition globale mais par l'énumération, par article, des parties à abroger.

Annexe VIII

21. Aux points 3, b), i), 4, b), i), et 5, b), i), de l'annexe VIII, on mentionnera quelle est l'autorité belge compétente que le centre d'emballage doit désigner, et on mentionnera en outre "l'autorité compétente d'un autre État membre".

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
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 Messieurs J. SMETS et B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS