

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.434/3
VAN 29 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 april 2008 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht hen, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "- blauwtong, beschouwd als exotische ziekte, op totaal onverwachte wijze is opgedoken op ons grondgebied in de zomer van 2006 en dat er zich ook in 2007 talrijke gevallen hebben voorgedaan;
- de sanitaire en socio-economische gevolgen zeer zwaar zijn;
- de aanwezigheid van de ziekte op het grondgebied ernstige gevolgen heeft voor het intracommunautair verkeer van dieren en van dierlijke producten;
- de maatregelen voorzien in het ministerieel besluit van 20 november 2001 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong, niet meer aangepast zijn aan de huidige epidemiologische situatie;
- de massale vaccinatie van vatbare diersoorten de meest efficiënte maatregel is voor het bestrijden en zelfs het uitroeien van blauwtong, alsook om de klinische ziektekenen en de economische verliezen tengevolge van deze ziekte te beperken;
- de noodzaak bestaat om onverwijld, wegens de ongunstige epidemiologische evolutie, gepaste sanitaire maatregelen te nemen, zoals het organiseren van een noodvaccinatieplan tegen blauwtong op heel het grondgebied;
- dat het nodig is om over te gaan tot de vaccinatie nog voor het kritische activiteitsniveau bereikt wordt van de vectoren verantwoordelijk voor de overdracht van de ziekte;
- dat de geschikte vaccins beschikbaar zullen zijn in april 2008".

*

* *

.../...

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het bepalen van regels ter bestrijding en uitroeiing van blauwtong. Het ontwerp daartoe bevat bepalingen met betrekking tot de maatregelen te nemen bij verdenking van de ziekte (hoofdstuk II), de maatregelen in een beperkingsgebied (hoofdstuk III), de uitzonderingen die op de maatregelen vervat in de artikelen 4 en 5 kunnen worden toegestaan (hoofdstuk IV), het epidemiologisch onderzoek (hoofdstuk V), de voorwaarden van toepassing voor doorvoer (hoofdstuk VI), de opheffing van de maatregelen (hoofdstuk VII), de laboratoriumdiagnose (hoofdstuk VIII), de vaccinatie (hoofdstuk IX), de vergoedingen, onder meer bij afmaking van dieren en voor bedrijfsbezoeken en het nemen van stalen (hoofdstuk X) en de ambtshalve toe te passen maatregelen (hoofdstuk XI).

4.1. Het ontworpen besluit vindt vooreerst - en voornamelijk - een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 7, 8, 9, 15 en 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Nog uitdrukkelijke rechtsgronden zijn te vinden in artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde (voor wat betreft de artikelen 21 en 22 van het ontwerp, onder voorbehoud van wat *sub* 4.2.3 wordt opgemerkt) en in de artikelen 4, § 1, en 9, § 1, van het (bij de wet van 19 juli 2001 bekrachtigde) 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.

.../...

Voorts kunnen een aantal bepalingen van het ontwerp worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met 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 (voor wat betreft de artikelen 19, 20, § 2, en 23 van het ontwerp) en met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 13/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (wat betreft de bepalingen waarbij bepaalde taken worden toegewezen aan het in het opschrift van de laatstgenoemde wet vermelde agentschap).

Voor de opheffing van de in de artikelen 28 en 29 vermelde besluiten dient de rechtsgrond te worden gezocht in de bepalingen die voor die besluiten de rechtsgrond vormen.

4.2. Voor een aantal bepalingen is geen rechtsgrond aanwezig of kan de rechtsgrond op zijn minst in twijfel worden getrokken.

4.2.1. Krachtens artikel 14, § 3, van het ontwerp, waarvan de verhouding tot artikel 14, § 4, van het ontwerp overigens niet duidelijk is, kan de minister bevoegd voor de landbouw (volksgezondheid?), het bedrag van en de "modaliteiten" betreffende de financiële bijdrage bepalen ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, voor de uitvoering van een door de Europese Commissie goedgekeurd vaccinatieprogramma. Zoals de inspecteur van financiën opmerkt, is het niet duidelijk of dat vaccinatieprogramma kan worden beschouwd als een jaarlijks programma in de zin van artikel 8 van de wet van 23 maart 1998. In dat geval put de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, evenwel zijn bevoegdheid rechtstreeks uit het laatstgenoemde artikel zelf ⁽¹⁾, en niet uit een hem door de Koning verleende delegatie, zodat artikel 14, § 3, van het ontwerp dan dient te vervallen of minstens de wettelijke aard van de bepaling zou moeten blijken ("overeenkomstig"). Wanneer het vaccinatieprogramma niet als zodanig kan worden beschouwd, is geen delegatie aan een minister mogelijk nu het niet gaat om een

⁽¹⁾ Er dient evenwel te worden aan herinnerd dat het de wetgever in beginsel niet toekomt delegaties aan een minister te verlenen nu dit zou neerkomen op een inmenging van de wetgever in de uitvoerende macht die krachtens artikel 37 van de Grondwet de Koning toekomt. Bovendien dienen delegaties aan een minister beperkt te blijven tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard.

aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard waartoe delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven.

4.2.2. Krachtens artikel 14, § 4, van het ontwerp neemt het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) de operationele kosten voor de uitvoering van een door de Europese Commissie goedgekeurd vaccinatieprogramma ten laste zonder een bedrag van 20 euro per gevaccineerd beslag te overschrijden.

Volgens de gemachtigde zou de rechtsgrond voor deze bepaling zijn gelegen in artikel 9 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Luidens dit artikel kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels en het bedrag vastleggen van een bijzondere provisie bedoeld om de werkingskosten verbonden aan het beheer van onvoorziene incidenten binnen de voedselketen te financieren.

Het is echter zeer de vraag of het genoemde artikel rechtsgrond kan bieden voor artikel 14, § 4, van het ontwerp. Het gaat in die bepaling immers niet om vaccinaties die door of op last van het FAVV zelf worden verricht, maar wel door de bedrijfsdierenarts (zie artikel 16, § 1, van het ontwerp). Voorts vereist die rechtsgrond dat er over de betrokken bepaling overleg wordt gepleegd in de Ministerraad, wat met het voorliggende ontwerpbesluit niet het geval was, zodat artikel 14, § 4, zelfs al zou het rechtsgrond vinden in het genoemde wetsartikel, in ieder geval bij gebreke aan zulk een overleg geen doorgang kan vinden en niet kan worden onderzocht door de Raad van State, afdeling wetgeving.

4.2.3. De bij artikel 21, § 1, bedoelde vergoedingen worden, wat de periode van 1 augustus 2006 tot 31 december 2007 betreft, ten laste gelegd van het FAVV. De Raad van State ziet evenwel niet welke de rechtsgrond is voor deze tenlastelegging.

4.2.4. Krachtens artikel 24 van het ontwerp worden de erin bedoelde ambtshalve toegepaste maatregelen uitgevoerd op kosten van de betrokken verantwoordelijken. Ook de in artikel 25 van het ontwerp bedoelde afmaking gebeurt op kosten van de verantwoordelijke voor de betrokken dieren. Meer in het algemeen wordt in artikel 26 van het ontwerp bepaald dat de kosten voor de afzondering, de afmaking, de destructie en de sanitaire bezoeken die in het raam van hoofdstuk XI van het ontwerp, dat betrekking heeft

op de ambtshalve toe te passen maatregelen, worden uitgevoerd, ten laste zijn van de verantwoordelijke van de dieren die het voorwerp uitmaken van die maatregelen.

Artikel 9, 1/, van de dierengezondheidswet voorziet in de mogelijkheid van het ten laste leggen van de verantwoordelijke voor de betrokken dieren van de genoemde kosten voor het onder toezicht stellen, het afzonderen, het in bewaring of in quarantaine stellen van dieren die aangetast zijn door een dierenziekte of daarvan verdacht zijn. Die bepaling vormt een gedeeltelijke rechtsgrond voor de artikelen 24 tot 26 van het ontwerp. Wat betreft de kosten voor de afmaking van de betrokken dieren bedoeld in het genoemde hoofdstuk, lijkt noch in artikel 21 van de dierengezondheidswet, dat niet van toepassing is op de controles die door het FAVV worden verricht, noch in de wet van 4 februari 2000, noch in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, een afdoende rechtsgrond voorhanden te zijn.

TOETSING AAN HET EUROPESE GEMEENSCHAPSRECHT

5. Met het om advies voorgelegde ontwerpbesluit wordt de omzetting beoogd van richtlijn 2000/75/EG van de Raad van 20 november 2000 tot vaststelling van specifieke bepalingen inzake de bestrijding en uitroeiing van bluetongue (hierna: de richtlijn), die moet worden gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 1266/2007 van de Commissie van 26 oktober 2007 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Richtlijn 2000/75/EG van de Raad wat betreft bestrijding, monitoring, surveillance en beperkingen op de verplaatsingen van bepaalde dieren van vatbare soorten in verband met bluetongue (hierna: de verordening).

Op een aantal punten strijdt het ontwerp met de Europese regelgeving. Gelet op de hem toegemeten tijd en op het gegeven dat nog tal van andere adviesaanvragen die aan een termijn zijn gebonden, dienen te worden behandeld, kon hieromtrent geen exhaustief onderzoek worden gevoerd. Toch kan het volgende worden opgemerkt:

- een reductie van de oppervlakte van de in artikel 2, 12/ en 13/, van het ontwerp bedoelde gebieden is krachtens artikel 8, lid 3, van de richtlijn slechts mogelijk mits

.../...

toepassing van de in artikel 20, lid 2, van de richtlijn bedoelde procedure, en kan dus niet zonder meer worden overgelaten aan het FAVV;

- artikel 2, 22/, a), van het ontwerp wijkt af van artikel 2, lid 2, f), i), van de verordening;
- krachtens artikel 4, § 1, 1/ en 2/, van het ontwerp onderwerpt de bedrijfsdierenarts alle verdachte dieren aan de erin bedoelde maatregelen; krachtens artikel 4 van de richtlijn is het evenwel de officiële dierenarts (wat België betreft de dierenarts van het FAVV - zie artikel 2, 18/, van het ontwerp), en niet de bedrijfsdierenarts (zie artikel 2, 19/, van het ontwerp), die de erin bedoelde maatregelen dient te nemen. Bovendien sporen de maatregelen vermeld in artikel 4, § 1, van het ontwerp niet met de maatregelen die de officiële dierenarts op grond van artikel 4, lid 2, van de richtlijn dient te nemen ⁽²⁾;
- de in artikel 4, § 2, van het ontwerp omschreven maatregelen, die overigens krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn door de officiële dierenarts dienen te worden genomen, moeten bovendien verplicht worden opgelegd, terwijl het woord "kan" dat in de inleidende zin van die bepaling wordt gebruikt, het tegendeel laat uitschijnen;
- artikel 5 van het ontwerp dient, binnen de grenzen van de federale bevoegdheid, in overeenstemming te worden gebracht met het bepaalde in artikel 6 van de richtlijn; de in artikel 5, § 2, van het ontwerp bedoelde maatregel dient overigens krachtens artikel 6, lid 1, van de richtlijn te worden genomen door de officiële dierenarts;
- ook artikel 7 van het ontwerp dient meer in overeenstemming te worden gebracht met artikel 9 van de richtlijn; in artikel 7, 3/, dat betrekking heeft op verplaatsingen vanuit een beperkingsgebied, moet daarenboven niet worden verwezen naar artikel 7 van de verordening, dat betrekking heeft op verplaatsingen binnen hetzelfde beperkingsgebied;
- het is niet duidelijk welke de Europeesrechtelijke grondslag is voor het toestaan van de in artikel 8 bedoelde uitzonderingen;

⁽²⁾ Weliswaar dienen niet alle omzettingsmaatregelen door de federale overheid te worden genomen, maar ook wanneer dit gegeven in acht wordt genomen, is er geen correcte omzetting van de richtlijn.

- overeenkomstig artikel 249, tweede alinea, van het EG-Verdrag is een EG-verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift, alsmede van de datum van inwerkingtreding ervan. Enkel wanneer het weglaten van de betrokken bepalingen de leesbaarheid of de duidelijkheid van een tekst in het gedrang zou brengen, kan een overname van verordeningsbepalingen worden gebillijkt, met dien verstande dat uit de formulering van de internrechtelijke bepalingen de oorsprong ervan blijkt ("overeenkomstig artikel ... van verordening ..."). Er dient dan eveneens zo nauw mogelijk te worden aangesloten bij de formulering van de betrokken verordening en uiteraard kan ervan in geen geval worden afgeweken, wat thans wel het geval is in artikel 10 van het ontwerp;
- er dient te worden nagegaan of artikel 11 van het ontwerp conform de ter uitvoering van artikel 11 van de richtlijn genomen regels is;
- naast wat reeds werd opgemerkt, moet erop worden gewezen dat een aantal bepalingen van de richtlijn in het ontwerp niet zijn omgezet, zoals bijvoorbeeld de artikelen 4, lid 3, 14 en 18. Tenzij dit in andere wettelijke of reglementaire teksten zou zijn gebeurd, dient dit te worden verholpen.

VORMVEREISTEN

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

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

In casu is het voorliggende ontwerp besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 11 maart 2008 ⁽³⁾, en heeft het daarna het verslag van die werkgroep het voorwerp uitgemaakt van een louter schriftelijke procedure tussen de betrokken ministers, waarbij wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken gewestregeringen, zoals blijkt uit de brieven van de federale Minister van Landbouw van 15 april 2008 die in het aan de Raad van State bezorgde dossier zijn opgenomen.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in zulk een schriftelijke procedure niet is voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen ⁽⁴⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient te worden aangepast in het licht van hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

⁽³⁾ Uit het verslag van die bespreking blijkt overigens dat opmerkingen vanwege de "Vlaamse overheid" slechts het voorwerp hebben uitgemaakt van een schriftelijke mededeling en er zelfs in de genoemde permanente werkgroep niet van gedachte over is gewisseld. Het samen beraadslagen over het standpunt van de betrokken overheden vormt nochtans een wezenskenmerk van het overleg (Verslag DE GREVE - le HARDY de BEAULIEU, *Parl. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 627/10, p. 109; Zie ook Verslag COOREMAN - GOOSSENS, *Parl. St.*, Senaat, B.Z., 1979, nr. 261/2, p. 162).

⁽⁴⁾ In zulk een procedure is wel voorzien in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van die Conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

Artikel 2

8. De definitie van "verantwoordelijke" in artikel 2, 6/, van het ontwerp is niet geheel conform met de definitie die van dit begrip wordt gegeven in artikel 1, 8/, van de dierengezondheidswet. Aangezien in een uitvoeringsbesluit niet kan worden afgeweken van een wettelijke definitie, dient de wettelijke definitie van het genoemde begrip te worden overgenomen, waarbij de wettelijke oorsprong ervan dient te worden aangegeven ("overeenkomstig ...").

Artikel 3

9. Aangezien de eigenaar van de dieren al valt onder de omschrijving van het begrip "verantwoordelijke", dient ervan in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp geen gewag meer te worden gemaakt.

Artikel 4

10. Het is niet duidelijk naar wie in artikel 4, § 1, 3/, wordt verwezen met de term "verantwoordelijke van een beslag". Die onduidelijkheid dient te worden weggewerkt.

Artikel 5

11. Gelet op de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten inzake dierengezondheid en afvalstoffenbeleid ⁽⁵⁾, kan niet worden bepaald dat de vernietiging van afgemaakte dieren die aangetast of verdacht waren, gebeurt onder het toezicht van het FAVV. Waar de beslissing tot vernietiging zelf nog tot de federale bevoegdheid behoort, is de wijze waarop die vernietiging gebeurt, een onderdeel van het afvalstoffenbeleid dat tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en waaromtrent het toezicht niet aan een federale instelling kan worden opgedragen. Artikel 5, § 2, eerste lid, dient gelet hierop te worden aangepast of althans in die zin te worden geïnterpreteerd.

⁽⁵⁾ Zie hierover advies 43.767/3 van 20 november 2007 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van aviaire influenza", opmerking 4.

Artikel 7

12. In de Nederlandse tekst van artikel 7, 4/, dient het woord "andere" te worden geschrapt.

Artikel 15

13. Luidens artikel 15, tweede lid, 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 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 EG-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 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".

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. SMETS, staatsraad, voorzitter,

B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.434/3
DU 29 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Agriculture, le 24 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

- "- blauwtong, beschouwd als exotische ziekte, op totaal onverwachte wijze is opgedoken op ons grondgebied in de zomer van 2006 en dat er zich ook in 2007 talrijke gevallen hebben voorgedaan;
- de sanitaire en socio-economische gevolgen zeer zwaar zijn;
- de aanwezigheid van de ziekte op het grondgebied ernstige gevolgen heeft voor het intracommunautair verkeer van dieren en van dierlijke producten;
- de maatregelen voorzien in het ministerieel besluit van 20 november 2001 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong, niet meer aangepast zijn aan de huidige epidemiologische situatie;
- de massale vaccinatie van vatbare diersoorten de meest efficiënte maatregel is voor het bestrijden en zelfs het uitroeien van blauwtong, alsook om de klinische ziekte-tekens en de economische verliezen tengevolge van deze ziekte te beperken;
- de noodzaak bestaat om onverwijld, wegens de ongunstige epidemiologische evolutie, gepaste sanitaire maatregelen te nemen, zoals het organiseren van een noodvaccinatieplan tegen blauwtong op heel het grondgebied;
- dat het nodig is om over te gaan tot de vaccinatie nog voor het kritische activiteitsniveau bereikt wordt van de vectoren verantwoordelijk voor de overdracht van de ziekte;
- dat de geschikte vaccins beschikbaar zullen zijn in april 2008".

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer des règles visant à lutter contre la fièvre catarrhale du mouton et à l'éradiquer. Le projet comporte dès lors des dispositions relatives aux mesures à prendre en cas de suspicion de la maladie (chapitre II), aux mesures dans une zone réglementée (chapitre III), aux dérogations qui peuvent être accordées aux mesures prévues par les articles 4 et 5 (chapitre IV), à l'enquête épidémiologique (chapitre V), aux conditions d'application au transit (chapitre VI), à la levée des mesures (chapitre VII), au diagnostic de laboratoire (chapitre VIII), à la vaccination (chapitre IX), aux indemnités, notamment pour la mise à mort d'animaux et pour les visites d'exploitation et les prélèvements (chapitre X) et aux mesures appliquées d'office (chapitre XI).

4.1. L'arrêté en projet trouve tout d'abord - et principalement - un fondement juridique exprès aux articles 7, 8, 9, 15 et 29 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. Des fondements exprès explicites se trouvent encore à l'article 4, alinéa 2, de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire (en ce qui concerne les articles 21 et 22 du projet, sous réserve de l'observation 4.2.3) et 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).

En outre, un certain nombre de dispositions du projet peuvent trouver un fondement dans le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 4, 1^{er}, 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 (en ce qui concerne les articles 19, 20, § 2, et 23 du projet) et 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 (en ce qui concerne les dispositions qui attribuent certaines missions à l'agence mentionnée dans l'intitulé de la loi précitée).

Le fondement juridique permettant d'abroger les arrêtés mentionnés aux articles 28 et 29 doit être recherché dans les dispositions qui procurent un fondement juridique à ces arrêtés.

4.2. Le fondement juridique d'un certain nombre de dispositions fait défaut ou peut à tout le moins être mis en doute.

4.2.1. En vertu de l'article 14, § 3, du projet, dont on n'aperçoit du reste pas précisément la relation avec l'article 14, § 4, de celui-ci, le ministre qui a l'Agriculture (la Santé publique?) dans ses attributions peut fixer le montant et les "modalités" de l'intervention financière à charge du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux, pour l'exécution d'un programme de vaccination approuvé par la Commission européenne. Comme l'observe l'inspecteur des finances, il n'est pas certain que ce programme de vaccination puisse être considéré comme un programme annuel au sens de l'article 8 de la loi du 23 mars 1998. Dans l'affirmative, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions puiserait cependant sa compétence directement dans l'article précité lui-même ⁽¹⁾, et non pas dans une délégation que le Roi lui accorde, de sorte que l'article 14, § 3, du projet devrait alors être omis ou à tout le moins indiquer la nature légale de la disposition ("conformément"). Dans la négative, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une question d'ordre secondaire ou de détail à laquelle les délégations aux ministres doivent rester limitées, une délégation à un ministre ne serait pas possible.

⁽¹⁾ Il faut toutefois rappeler qu'en principe il n'appartient pas au législateur de conférer des délégations à un ministre dès lors qu'il s'ingérerait alors dans le pouvoir exécutif qui, en vertu de l'article 37 de la Constitution, appartient au Roi. En outre, des délégations à un ministre doivent rester limitées à des questions d'ordre secondaire ou de détail.

4.2.2. L'article 14, § 4, du projet prévoit que l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA) prend à sa charge les coûts opérationnels pour l'exécution d'un programme de vaccination approuvé par la Commission européenne, sans pouvoir dépasser un montant de 20 euros par troupeau vacciné.

Selon le délégué, le fondement juridique de cette disposition se trouverait à l'article 9 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. Cet article permet au Roi de fixer, par un arrêté délibéré en conseil des ministres, les modalités et le montant d'une provision spécifique, pour financer les coûts opérationnels liés à la gestion d'incidents imprévus dans la chaîne alimentaire.

Il est fort incertain que l'article précité puisse procurer un fondement juridique à l'article 14, § 4, du projet. En effet, cette disposition ne concerne pas des vaccinations qui sont effectuées par l'AFSCA elle-même ou sur son ordre, mais des vaccinations effectuées par les vétérinaires d'exploitation (voir l'article 16, § 1^{er}, du projet). En outre ce fondement juridique requiert que la disposition concernée fasse l'objet d'une délibération en conseil des ministres, ce qui n'a pas été le cas du projet d'arrêté à l'examen, de sorte que même en admettant que l'article 14, § 4, trouverait un fondement juridique dans l'article de loi précité, faute de pareille délibération, il ne pourrait de toute façon pas être maintenu et ne peut pas être examiné par le Conseil d'État, section de législation.

4.2.3. Pour la période du 1^{er} août 2006 au 31 décembre 2007, les indemnités visées à l'article 21, § 1^{er}, sont mises à la charge de l'AFSCA. Le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas quel est le fondement juridique de cette imputation.

4.2.4. L'article 24 du projet prévoit que l'exécution des mesures appliquées d'office, qui y sont visées, se fait aux frais des responsables concernés. La mise à mort visée à l'article 25 du projet est également effectuée aux frais du responsable des animaux concernés. D'une manière plus générale, l'article 26 du projet dispose que les frais de séquestration, de mise à mort, de destruction et de visites animalières, qui sont exécutées dans le cadre du chapitre XI du projet relatif aux mesures appliquées d'office, sont à la charge du responsable des animaux qui font l'objet de ces mesures.

L'article 9, 1/, de la loi relative à la santé des animaux prévoit la possibilité de mettre à la charge du responsable des animaux concernés les coûts précités de mise en observation, d'isolement, de séquestration ou de mise en quarantaine d'animaux contaminés par une maladie des animaux ou suspects d'en être atteints. Cette disposition procure un fondement juridique partiel aux articles 24 et 26 du projet. En ce qui concerne les coûts de mise à mort des animaux concernés, visés dans le chapitre précité, ni l'article 21 de la loi relative à la santé des animaux, qui ne s'applique pas aux contrôles effectués par l'AFSCA, ni la loi du 4 février 2000, ni 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, ne procurent un fondement juridique adéquat.

APPRÉCIATION AU REGARD DU DROIT COMMUNAUTAIRE EUROPÉEN

5. Le projet d'arrêté, soumis pour avis, vise à transposer la directive 2000/75/CE du Conseil du 20 novembre 2000 arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ou bluetongue (ci-après: la directive), qui doit être lue en combinaison avec le règlement (CE) n° 1266/2007 de la Commission du 26 octobre 2007 portant modalités d'application de la directive 2000/75/CE du Conseil en ce qui concerne la lutte contre la fièvre catarrhale du mouton, son suivi, sa surveillance et les restrictions applicables aux mouvements de certains animaux des espèces qui y sont sensibles (ci-après: le règlement).

Sur un certain nombre de points, le projet n'est pas conforme à la réglementation européenne. Eu égard au temps imparti et aux nombreuses autres demandes d'avis assorties d'un délai, il n'a pas été possible d'effectuer un examen exhaustif à cet égard. On peut toutefois observer ce qui suit:

- en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la directive, une réduction de la surface des zones visées aux articles 2, 12/ et 13/, du projet requiert de respecter la procédure visée à l'article 20, paragraphe 2, de la directive et ne peut dès lors être simplement laissée à l'appréciation de l'AFSCA;

.../...

- l'article 2, 22/, a), du projet s'écarte de l'article 2, paragraphe 2, f), i), du règlement;
- en vertu de l'article 4, § 1^{er}, 1/ et 2/, du projet, le vétérinaire d'exploitation soumet tous les animaux suspects aux mesures qui y sont visées; l'article 4 de la directive prévoit cependant que c'est le vétérinaire officiel (en ce qui concerne la Belgique, le vétérinaire de l'AFSCA - voir l'article 2, 18/, du projet), et non pas le vétérinaire d'exploitation (voir l'article 2, 19/, du projet), qui doit prendre les mesures qui y sont visées. En outre, les mesures mentionnées à l'article 4, § 1^{er}, du projet ne correspondent pas aux mesures que le vétérinaire officiel doit prendre sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de la directive ⁽²⁾;
- par ailleurs, les mesures définies à l'article 4, § 2, du projet, qui, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, doivent au demeurant être prises par le vétérinaire officiel, sont obligatoires, alors que le mot "peut" utilisé dans la phrase liminaire de cette disposition, laisse entendre le contraire;
- l'article 5 du projet doit, dans les limites de la compétence fédérale, être mis en conformité avec la disposition de l'article 6 de la directive; en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive, la mesure visée à l'article 5, § 2, du projet doit par ailleurs être prise par le vétérinaire officiel;
- l'article 7 du projet doit également mieux correspondre à l'article 9 de la directive; l'article 7, 3/, qui a trait aux déplacements depuis une zone réglementée, ne doit en outre pas faire référence à l'article 7 du règlement qui concerne des déplacements à l'intérieur d'une même zone réglementée;
- on n'aperçoit pas sur quelle disposition de droit européen est fondée la possibilité d'accorder les dérogations visées à l'article 8.

⁽²⁾ Il est vrai que toutes les mesures de transposition ne doivent pas être adoptées par l'autorité fédérale, mais même compte tenu de cet élément, la transposition de la directive n'est pas correcte.

- conformément à l'article 249, deuxième alinéa, du Traité CE, un règlement CE est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsque le règlement laisse une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne sa mise en oeuvre, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et à la date de son entrée en vigueur. La reproduction de dispositions d'un règlement peut uniquement se justifier lorsque l'omission des dispositions concernées affecterait la lisibilité ou la transparence du texte, étant entendu que la formulation des dispositions de droit interne doit permettre d'identifier leur origine ("conformément à l'article ... du règlement ..."). Dans ce cas, on reproduira le libellé du règlement concerné le plus fidèlement possible, sans évidemment y déroger, comme c'est le cas actuellement à l'article 10 du projet;
- on vérifiera la conformité de l'article 11 du projet aux règles adoptées en exécution de l'article 11 de la directive;
- outre les observations ci-dessus, on notera qu'un certain nombre de dispositions de la directive n'ont pas été transposées dans le projet, comme par exemple les articles 4, paragraphe 3, 14 et 18. On corrigera cette omission, à moins que la transposition n'ait été effectuée dans d'autres textes législatifs ou réglementaires.

FORMALITÉS

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

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures en projet.

En l'occurrence, le présent projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole le 11 mars 2008 ⁽³⁾ et, selon le rapport de ce groupe de travail, a ensuite fait l'objet d'une simple procédure écrite entre les ministres concernés, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés, ainsi qu'il ressort des courriers du Ministre fédéral de l'Agriculture du 15 avril 2008 versés au dossier remis au Conseil d'État.

On notera toutefois que le protocole du 6 juillet 2005 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions ne prévoit pas pareille procédure écrite ⁽⁴⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. On adaptera le préambule en tenant compte des observations concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet.

⁽³⁾ Il ressort au demeurant du rapport de cet examen que les observations de l'"autorité flamande" n'ont fait l'objet que d'un communiqué écrit et n'ont même pas été débattues par le groupe de travail permanent précité. Or, le fait de délibérer ensemble sur le point de vue des autorités concernées constitue pourtant une caractéristique fondamentale de la concertation (Rapport DE GREVE - le HARDY de BEAULIEU, *Doc. parl.*, Chambre, 1979-80, n° 627/10, p. 109; voir également Rapport COOREMAN - GOOSSENS, *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 261/2, p. 162).

⁽⁴⁾ Par contre, une telle procédure a été prévue dans les règlements intérieurs de la Conférence interministérielle de la politique agricole et du groupe de travail permanent de cette Conférence. L'insécurité juridique actuelle concernant le déroulement des différentes procédures de collaboration ne pourra être éliminée que par une intervention du législateur spécial.

Article 2

8. La définition du "responsable" à l'article 2, 6/, du projet, n'est pas entièrement conforme à la définition de cette notion donnée à l'article 1^{er}, 8/, de la loi santé des animaux. Dès lors que dans un arrêté d'exécution on ne peut s'écarter d'une définition légale, on reproduira la définition que la loi donne de la notion précitée en précisant son origine légale ("conformément ...").

Article 3

9. Dès lors que le propriétaire des animaux est déjà inclus dans la définition de la notion de "responsable", il n'y a plus lieu de le mentionner à l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet.

Article 4

10. Il n'est pas clair à qui se rapportent les termes "responsable d'un troupeau" à l'article 4, § 1^{er}, 3/. Il y a lieu d'éliminer cette imprécision.

Article 5

11. Les compétences distinctes de l'État fédéral et des régions en matière de santé animale et de politique des déchets ⁽⁵⁾, font obstacle à ce que la destruction d'animaux atteints ou suspects qui ont été mis à mort, se fasse sous contrôle de l'AFSCA. Alors que la décision de destruction proprement dite relève encore de la compétence fédérale, les modalités de cette destruction relèvent de la politique des déchets, qui est de la compétence des régions et dont le contrôle ne peut être confié à un organe fédéral. Dès lors, l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, sera adapté, ou du moins interprété en ce sens.

⁽⁵⁾ Voir à ce propos l'avis 43.767/3 du 20 novembre 2007 sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre l'influenza aviaire", observation 4.

Article 7

12. Dans le texte néerlandais de l'article 7, 4/, on supprimera le mot "andere".

Article 15

13. Suivant l'article 15, alinéa 2, du projet, seuls peuvent être utilisés 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 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.

Il n'appartient pas au Roi de déterminer si un règlement CE ou une loi sont ou non d'application. La disposition citée donnant à penser que c'est le cas, il serait préférable de la supprimer. Si on souhaite néanmoins la maintenir par souci de clarté, on écrira, pour ne laisser subsister aucun doute sur la nature juridique des règles 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 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 peuvent être utilisés les vaccins autorisés en vertu de cette loi ou de ce règlement".

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS