

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.180/3
VAN 13 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 september 2009 door de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 oktober 2009, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, bevat het om advies voorgelegde ontwerp veterinaire rechtelijke voorschriften voor het in de handel brengen van aquacultuurdieren en de producten daarvan, alsmede maatregelen betreffende de preventie van ziekten bij aquacultuurdieren en betreffende de bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren (zie artikel 1, § 2, van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet in beperkte wijzigingen van het koninklijk besluit van 25 april 1988 tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (in verband met de ziekten bij vissen, weekdieren en schaaldieren), en van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (in verband met de registraties, toelatingen en erkenningen die vereist zijn voor aquacultuurproductiebedrijven en verwerkingsbedrijven die aquacultuurdieren verwerken).

Het ontwerp strekt ten slotte tot de opheffing van het koninklijk besluit van 9 november 1992 houdende maatregelen om het voorkomen te bepalen van de infectieuze hematopoïetische necrose (I.H.N.) en de virale hemorragische septicemie (V.H.S.) bij zalachtigen, het ministerieel besluit van 7 september 1995 tot vaststelling van maatregelen voor de bestrijding van bepaalde visziekten (met uitzondering van artikel 10) ⁽¹⁾, het ministerieel besluit van 14 december 1992 inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het in de handel brengen van aquacultuurdieren en aquacultuurproducten, het ministerieel

⁽¹⁾ Zie hierna, opmerking 6.2.

besluit van 29 september 1998 tot vaststelling van minimale maatregelen ter bestrijding van bepaalde ziekten van tweekleppige weekdieren, en het ministerieel besluit van 6 juni 2000 tot vaststelling van de modellen van certificaten waarvan levende gekweekte vissen, hun eieren en gameten vergezeld moeten gaan bij het intracommunautaire handelsverkeer tussen niet-erkende zones of tussen besmette bedrijven met betrekking tot infectieuze hematopoïetische necrose en virale hemorragische septikemie.

Het ontwerp vormt de omzetting in het interne recht van richtlijn 2006/88/EG van de Raad van 24 oktober 2006 betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren, gewijzigd bij richtlijn 2008/53/EG van de Commissie van 30 april 2008 tot wijziging van bijlage IV bij richtlijn 206/88/EG van de Raad wat betreft voorjaarsviremie van de karper (SVC).

VORMVEREISTEN

3. Krachtens artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de federale overheid en de betrokken gewestregeringen 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 een eerste keer besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 5 februari 2009. De werkgroep gaf een gunstig advies over het ontwerp. Het betrokken punt heeft daarop het voorwerp uitgemaakt van de zogenaamde "snelle goedkeuringsprocedure", die inhoudt dat het betrokken uittreksel van het verslag (punt 5) wordt toegezonden aan de deelnemers van de vergadering en dat het, bij gebreke van opmerkingen binnen een bepaalde termijn, als goedgekeurd wordt beschouwd. Met brieven van 24 februari 2009 aan zijn collega's heeft de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, *in casu* de Vlaamse Minister van Landbouw, meegedeeld dat hij geen opmerkingen heeft ontvangen en dat het betrokken uittreksel van het verslag derhalve op 20 februari 2009 als goedgekeurd moet worden

.../...

beschouwd. ⁽²⁾ Op verzoek van het Waalse Gewest is een bepaald onderdeel van het ontwerp opnieuw besproken op de vergadering van de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van 9 april 2009. Het verslag van die vergadering heeft het voorwerp uitgemaakt van een (gewone) schriftelijke goedkeuringsprocedure. Met brieven waarop de datum niet is ingevuld, heeft de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie aan zijn collega's meegedeeld dat hij geen opmerkingen heeft ontvangen op het verslag, en dat het geacht moet worden op 17 juni 2009 te zijn goedgekeurd.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in 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.

In een schriftelijke procedure is wel voorzien bij artikel 11, §§ 3 en 4, van het huishoudelijk reglement van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid. Volgens artikel 11, § 3, eerste lid, van dat reglement moeten de verslagen van de permanente werkgroep voor definitieve goedkeuring worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie. Artikel 11, § 3, tweede en derde lid, bepaalt echter dat, wanneer de Conferentie zich in de onmogelijkheid bevindt om binnen de erin bepaalde periode van twee maanden te vergaderen, de Voorzitter van de Conferentie de door de permanente werkgroep goedgekeurde verslagen binnen tien werkdagen aan de leden van de Conferentie zendt. De goedkeuring gebeurt dan via een schriftelijke procedure, waarbij de leden van de Conferentie binnen tien werkdagen nadat de door de permanente werkgroep goedgekeurde verslagen zijn bezorgd, schriftelijk verklaren dat zij hiervan kennis hebben genomen en dat de procedure van betrokkenheid en van overleg, voorgeschreven door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, werd nageleefd. De verslagen worden dan definitief goedgekeurd op basis van de verklaringen die door de leden worden bezorgd binnen deze termijn van tien werkdagen. Artikel 11, § 4, van het genoemde huishoudelijk reglement voorziet in een versnelde procedure in geval van gemotiveerde hoogdringendheid. In dat geval kunnen bepaalde uittreksels van verslagen worden onderworpen aan de schriftelijke procedure en wordt de termijn van tien werkdagen verkort tot vijf werkdagen.

⁽²⁾ Het hele verslag van de vergadering van 5 februari 2009 is nadien ook nog volgens de (gewone) schriftelijke procedure goedgekeurd.

Daargelaten de vraag in hoeverre het huishoudelijk reglement kan afwijken van het protocol, dient de Raad van State in elk geval vast te stellen dat uit de brieven die hem zijn bezorgd, geenszins blijkt dat de leden van de Conferentie binnen tien of vijf werkdagen na de toezending van de door de permanente werkgroep goedgekeurde verslagen of uittreksels daarvan, en evenmin later, schriftelijk hebben verklaard dat zij kennis hebben genomen van het verslag van de permanente werkgroep of van het uittreksel daarvan en dat de procedure van betrokkenheid en van overleg, voorgeschreven door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen werd nageleefd. In de brieven die de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie aan de andere leden van de Conferentie heeft gestuurd, wordt telkens enkel vermeld dat hij binnen de termijn geen opmerkingen heeft ontvangen en dat de betrokken verslagen of het betrokken uittreksel geacht worden te zijn goedgekeurd bij het verstrijken van de termijn.

De Raad van State kan niet anders dan op te merken dat de in artikel 11, §§ 3 en 4, van het huishoudelijk reglement van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid voorgeschreven procedure niet correct is nageleefd.

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 ⁽³⁾. In het voormelde artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2/, vindt de federale overheid derhalve de algemene bevoegdheid om met

⁽³⁾ 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.

betrekking tot de bestrijding van dierenziekten regelend op te treden. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit behoort dan ook in beginsel tot de bevoegdheid van die overheid.

In advies 43.767/3 van 20 november 2007 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 mei 2008 betreffende de bestrijding van aviaire influenza, is eraan herinnerd dat de federale overheid zich in de uitoefening van haar bevoegdheid niet mag begeven op terreinen die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Zoals in verband met het toen besproken ontwerp, zijn ook in verband met het thans voorliggende ontwerp met name de bevoegdheden van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud (artikel 6, § 1, III, 2/, van dezelfde bijzondere wet) relevant. Hierna wordt dan ook nader ingegaan op de raakvlakken met die twee bevoegdheidsdomeinen.

5. In verband met de gewestelijke bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid rijzen vragen bij de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het bestemmen voor verwijdering en vernietiging van dode dieren. Het gaat om de artikelen 25 (doden van zieke vissen en schaaldieren en van aquacultuurdieren, en bestemmen voor vernietiging van dode of gedode vissen en schaaldieren en van gedode aquacultuurdieren) en 30, § 1, 4/ (bestemmen voor ophaling en verwijdering van dode vis en dode schaaldieren). Die bepalingen vormen de omzetting van de artikelen 34 en 39, tweede alinea, d), van richtlijn 2006/88/EG.

Zoals opgemerkt in advies 43.767/3 is het de federale overheid die bevoegd is inzake het doden van de dieren en inzake het bestemmen van de dode dieren voor vernietiging en verwijdering, maar behoren de vernietiging en de verwijdering zelf van de tot "afvalstof" geworden dode dieren (dit zijn dieren die aan hun normale economische bestemming zijn onttrokken) tot de bevoegdheid van de gewesten.

In artikel 25, §§ 1, eerste lid, en 2, eerste lid, van het ontwerp kan bijgevolg worden bepaald dat de vissen en schaaldieren en de aquacultuurdieren in bepaalde gevallen gedood moeten worden en dat de dode dieren bestemd zijn voor vernietiging. Het staat echter niet aan de federale overheid om te bepalen hoe de vernietiging zelf moet

.../...

gebeuren. De zinsnede "onder officieel toezicht, overeenkomstig de voorschriften van verordening (EG) nr. 1774/2002" dient dan ook telkens te worden weggelaten. Artikel 25, § 2, tweede lid, dat betrekking heeft op het weghalen en het verwijderen van gedode aquacultuurdieren, dient om dezelfde reden te worden weggelaten.⁽⁴⁾

Artikel 30, § 1, 4/, van het ontwerp bepaalt dat het Agentschap dode vis en dode schaaldieren kan bestemmen voor ophaling en verwijdering. Op zich regelt die bepaling een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het staat echter niet aan de federale overheid om te bepalen hoe de ophaling en de verwijdering zelf moeten gebeuren. De zinsnede "overeenkomstig verordening (EG) nr. 1774/2002, binnen een passende termijn, waarbij rekening wordt gehouden met het type productie en het risico dat deze dode dieren voor de verdere verspreiding van de ziekte opleveren" dient dan ook te worden weggelaten.

6. In verband met de gewestelijke bevoegdheid inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud is tijdens het overleg in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van 5 februari 2009 ervan uitgegaan dat de omzetting van zowel artikel 20 als artikel 40 van richtlijn 2006/88/EG, die beide betrekking hebben op wilde waterdieren, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

6.1. Wat betreft artikel 20 van die richtlijn, is op dat uitgangspunt teruggekomen op de vergadering van de permanente werkgroep van 9 april 2009. Op basis van een nota van het Waalse Gewest is toen besloten dat de omzetting van artikel 20 tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Die nota luidt als volgt:

⁽⁴⁾ Indien maatregelen worden bedoeld die niet de verwijdering zelf betreffen (zoals de gemachtigde stelt: "Artikel 25, § 2, tweede lid: heeft betrekking op timing in functie van de beslissing van (het Agentschap) rond het bestemmen voor verwijdering. Heeft betrekking op de wijze waarop de kadavers moeten aangeboden worden vooraleer ze bestemd worden voor verwijdering, wanneer en hoe er moet gereinigd en ontsmet worden"), maar aspecten die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, kan de bepaling behouden blijven. De aard van de maatregelen zou dan echter voldoende precies omschreven moeten worden, zodat duidelijk is dat het inderdaad enkel gaat om maatregelen waarvoor de federale overheid bevoegd is.

"(...)

L'article 20 (de la directive) vise les animaux sauvages sensibles à certaines maladies et capturés dans une zone qui n'a pas été déclarée indemne de contamination. Il organise une période de quarantaine dans des installations appropriées avant de les introduire dans une ferme aquacole.

(...)

Les mollusques concernés sont des Ostrea et Crassostrea - donc des huîtres, mollusques d'eaux salées qui ne peuvent se développer sur le territoire de la Région wallonne.

En ce qui concerne les fermes aquacoles, nous pouvons distinguer deux cas de figure: l'introduction dans une ferme aquacole dont le but final est de les intégrer à la chaîne alimentaire et l'introduction dans une ferme dont la finalité est le ré-empoissonnement.

Or, au sens de la directive en question, une ferme aquacole est définie comme «tout local, toute zone clôturée ou toute installation utilisés par une exploitation aquacole pour y élever des animaux d'aquaculture en attente de leur mise sur le marché, à l'exception des sites utilisés pour héberger temporairement avant leur abattage, sans les nourrir, des animaux aquatiques ramassés ou capturés pour la consommation humaine» (article 3.1, h de la directive). Le deuxième cas de figure n'est donc pas à envisager dans le cadre de cette transposition.

En ce qui concerne le premier cas de figure, il est utile de se reporter à l'avis du Conseil d'Etat invoqué par l'autorité fédérale ⁽⁵⁾. Le Conseil d'Etat aborde en effet la question de savoir comment la compétence régionale s'applique pour les animaux protégés «élevés» ou détenus en captivité et qui appartiennent à une espèce vivant en liberté.

Après avoir considéré qu'aux termes de l'article 6, § 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, «la matière (...) 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», il précise encore que 'les régions sont compétentes pour déterminer si ces animaux peuvent être détenus en captivité et s'ils peuvent faire l'objet d'un élevage. 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.

(...)

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

⁽⁵⁾ Bedoeld wordt het advies 43.767/3, hiervóór vermeld.

en vue de la production de viande ou en vue d'autres produits provenant de ces animaux, 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.»

La mise en œuvre de l'article 20 de la directive semble donc bien ressortir aux compétences de l'autorité fédérale.

(...)".

Artikel 20 van richtlijn 2006/88/EG wordt omgezet bij artikel 16 van het ontwerp. Het gaat in die bepaling om het in quarantaine plaatsen van (in België) gevangen wilde waterdieren, voordat zij kunnen worden uitgezet in een kwekerij of een kweekgebied gelegen in een ziektevrij verklaarde (andere) lidstaat, (ander) gebied of (ander) compartiment. ⁽⁶⁾ Uit de definitie van "kwekerij" (artikel 2, § 1, 8/, van het ontwerp, dat de omzetting is van artikel 3, lid 1, h), van de genoemde richtlijn) blijkt dat het gaat om dieren die in de handel zullen worden gebracht. De Raad van State kan ermee instemmen dat artikel 16 van het ontwerp een aangelegenheid regelt die behoort tot de federale bevoegdheid. Zoals in de aangehaalde nota immers wordt uiteengezet, is de federale overheid bevoegd om, (ook) ten aanzien van dieren die behoren tot een soort die in het wild leeft en waarvan het bevoegde gewest in voorkomend geval het houden of het kweken heeft toegestaan, "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 treffen ter bestrijding van dierenziekten bij die dieren". ⁽⁷⁾

6.2. Artikel 40 van de richtlijn betreft de bestrijding van bepaalde ziekten bij wilde waterdieren. De omzetting van die bepaling, die zonder meer betrekking heeft op de bescherming van in het wild levende dieren, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. ⁽⁸⁾

⁽⁶⁾ In artikel 16 is de omzetting van artikel 20 van de richtlijn te letterlijk gebeurd. Die bepaling kan beter worden geredigeerd als volgt: "Wilde waterdieren van voor één of meer in bijlage 4, deel B, genoemde ziekten gevoelige soorten, die in niet ziektevrij verklaarde gebieden of compartimenten gevangen zijn, ...".

⁽⁷⁾ Zie opmerking 4.2.2.2, vierde alinea, van het genoemde advies 43.767/3.

⁽⁸⁾ Zie opmerking 4.2.2.1, zesde alinea, van advies 43.767/3.

In het ontwerp wil men hiervan blijk geven door artikel 10 van het ministerieel besluit van 7 september 1995 tot vaststelling van maatregelen voor de bestrijding van bepaalde visziekten van de opheffing van dat besluit uit te zonderen (artikel 46, § 1, van het ontwerp ⁽⁹⁾).

Genoemd artikel 10 luidt als volgt:

"Wanneer wilde vissen die niet tot een bedrijf behoren, alsook de vissen van meren, vijvers en andere inrichtingen bestemd voor het recreatievissen of voor het houden van siervissen, verdacht besmet of besmet zijn door een ziekte van de lijst I, neemt (het Agentschap) de passende maatregelen en licht er het Permanent Veterinair Comité van de Europese Unie van in".

Inzake "wilde vissen die niet tot een bedrijf behoren" zijn de gewesten bevoegd, zodat het verantwoord is niet te raken aan het desbetreffende zinsdeel. Ook vissen "bestemd voor het recreatievissen" kunnen worden geacht in het wild levende dieren te zijn, zodat de gewesten bevoegd zijn voor het nemen van maatregelen in verband daarmee. Vissen "bestemd voor ... het houden van siervissen" lijken daarentegen tot de bevoegdheid van de federale overheid te behoren. Artikel 10 zou dan ook slechts van opheffing uitgesloten moeten worden in zoverre het betrekking heeft op wilde vissen die niet tot een bedrijf behoren en op de vissen van meren, vijvers en andere inrichtingen bestemd voor het recreatievissen.

RECHTSGROND

7. Luidens de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, artikel 6*quinquies* van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen, de artikelen 15 en 18*bis* van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, de artikelen 6

⁽⁹⁾ Artikel 46, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het ministerieel besluit van 7 september 1995 wordt opgeheven, "met uitzondering van (...) artikel 10, dat van toepassing blijft tot het wordt opgeheven en vervangen door de Gewesten". Die laatste zinsnede ("dat van toepassing blijft tot het wordt opgeheven en vervangen door de Gewesten") moet strikt genomen worden weggelaten. Het komt de federale overheid niet toe om de gelding te bevestigen van een bepaling die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Inhoudelijk is het natuurlijk wel juist dat artikel 10 in elk van de gewesten van toepassing zal blijven totdat het door de betrokken gewestregering zal worden opgeheven.

en 9 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, en artikel 3*bis* 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.

7.1. Het is in hoofdzaak de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 die rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit. De relevante artikelen van de wet zijn meer bepaald de artikelen 6, § 1 (rechtsgrond voor artikel 42 van het ontwerp), 7, §§ 1 (rechtsgrond voor artikel 19) en 2 (rechtsgrond voor artikel 6, § 4), 8, eerste lid, 1/, 2/ (rechtsgrond voor artikel 35) en 3/ (rechtsgrond voor de artikelen 25 en 29), 9, 1/ (rechtsgrond voor bijv. de artikelen 20, § 3, 21, § 3, 23 en 30), 2/ (rechtsgrond voor artikel 26) en 3/ (rechtsgrond voor bijv. de artikelen 9, 10, 23 en 30), 15, 1/ (rechtsgrond voor bijv. de artikelen 7 e.v., 11 e.v., 14 e.v., 17 en 18) en 2/ (idem, voor zover die artikelen betrekking hebben op dieren en producten ingevoerd uit andere lidstaten, en artikel 18, dat handelt over invoer uit derde landen), 18*bis*, eerste lid ((mede-)rechtsgrond voor bijv. de artikelen 4, 5, 6, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 24, § 3, en 25, § 2, tweede lid) en 29 (mede-rechtsgrond voor de bepalingen waarbij bevoegdheden worden gedelegeerd aan ministers).

7.2. Artikel 6*quinquies* van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen, waarbij de Koning wordt gemachtigd om bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en de regels te bepalen waaronder klinische proeven met geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik kunnen worden uitgevoerd, vormt geen rechtsgrond voor enige bepaling van het ontwerp. De gemachtigde is het hiermee eens.

7.3. Inzake de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, wordt in de aanhef verwezen naar de artikelen 6 en 9.

Volgens de gemachtigde wordt deze wet vermeld als rechtsgrond voor artikel 35, § 5, van het ontwerp, dat bepaalt dat met betrekking tot de vaccins tegen de ziekten bedoeld in artikel 1, 11/ (bij de vissen), 12/ (bij de weekdieren) en 14/ (bij de schaaldieren) van het koninklijk besluit van 25 april 1988 tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de

.../...

dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (gewijzigd bij artikel 42 van het ontwerp), de dierenarts belast met de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding de toediening van het vaccin kan delegeren aan de verantwoordelijke van het betrokken aquacultuurproductiebedrijf.

Het zou dan gaan om een toepassing van artikel 12, § 3, van de wet van 28 augustus 1991, niet om een uitvoering van artikel 6 of artikel 9 van die wet.

Naar aanleiding van vragen om verduidelijking met betrekking tot artikel 35, § 5, van het ontwerp, heeft de gemachtigde echter verklaard dat die bepaling bij nader inzien beter kan worden weggelaten uit het ontwerp. In die omstandigheden biedt de wet van 28 augustus 1991 geen rechtsgrond voor enige bepaling van het ontwerp.

7.4. Het ontwerp voorziet in een aantal opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap). Volgens de gemachtigde gaat het, enerzijds, om opdrachten die verband houden met de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel, bedoeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, en anderzijds, om "bijkomende opdrachten", bedoeld in artikel 4, § 6, van die wet en in het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. De desbetreffende bepalingen geven, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), uitvoering aan artikel 4, §§ 1, 2, 3 en 6, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, 13/, van de wet van 4 februari 2000 en artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

7.5. Artikel 3bis 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 ⁽¹⁰⁾, vormt de rechtsgrond voor de artikelen die wijzigingen aanbrengen in het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen,

⁽¹⁰⁾ Het koninklijk besluit van 22 februari 2001 is bekrachtigd bij wet van 19 juli 2001. Artikel 3bis is ingevoegd bij wet van 28 maart 2003 en sindsdien bij wet gewijzigd.

toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (artikelen 43 tot 45 van het ontwerp) en voor artikel 3 van het ontwerp, dat specifieke voorwaarden bepaalt voor het verlenen van toelatingen en erkenningen aan aquacultuurproductiebedrijven en verwerkingsbedrijven.

Artikel 39 van het ontwerp bevat bepalingen in verband met nationale referentielaboratoria voor ziekten van waterdieren. Die bepaling geeft, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, uitvoering aan artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. Bovendien is er de algemene bepaling van artikel 9, § 1, van het genoemde koninklijk besluit, waarbij aan de Koning een ruime opdracht wordt toegekend om maatregelen te nemen ter uitvoering van internationale verdragen of ter omzetting van richtlijnen. Artikel 39 van het ontwerp vormt immers de omzetting van artikel 56 van richtlijn 2006/88/EG.

8. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met de opmerkingen hiervóór.

ALGEMENE OPMERKINGEN

9. In verband met de overeenstemming van het ontwerp met richtlijn 2006/88/EG dient het volgende te worden opgemerkt:

- artikel 5, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn is niet omgezet in artikel 3, § 1, van het ontwerp;
- artikel 10, lid 3, tweede zin, van de richtlijn is niet omgezet in artikel 6, § 3, van het ontwerp;
- artikel 11, lid 2, derde alinea, van de richtlijn is niet omgezet in artikel 7, § 2, van het ontwerp;
- artikel 14, lid 3 (en eventueel lid 4), van de richtlijn is niet omgezet in artikel 10 van het ontwerp;

- artikel 11, § 5, van het ontwerp, dat de minister de mogelijkheid biedt om bepaalde minimumvoorwaarden op te leggen "voor de sanitaire status van aquacultuurdieren die op het nationaal grondgebied worden uitgezet met het oog op de kweek of om in het wild te worden uitgezet", is niet de omzetting van een bepaling uit artikel 15 van de richtlijn. Gevraagd hoe deze bepaling verantwoord kan worden binnen een (door de richtlijn) op communautair vlak geharmoniseerde regeling, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"De sanitaire status van een gebied of zone voor een ziekte hangt samen met de afwezigheid van de ziekte in het hydrografisch netwerk. Uitzetten van vis (die op dat ogenblik niet behoort tot de categorie wilde vissen, en bijgevolg onder de bevoegdheid valt van (het federale Agentschap)) die drager is van de ziekte zorgt rechtstreeks voor besmetting van de waterlopen die gebruikt worden voor de aquacultuurproductie. De minimumvoorwaarden waarvan sprake zijn bijgevolg bestemd om de verworven status te beschermen ten voordele van de aquacultuurproductiebedrijven. Dus altijd eenrichtingsverkeer: van hogere status naar gelijke of lagere status. Nooit van lagere status naar een gebied met hogere status, anders gaat de status verloren en valt het gebied terug op de lagere status.

Kan dit in toepassing van de richtlijn? Ja: artikel 11, § 5 moet gezien worden in samenhang met

- (de overwegingen (20) en (21)) van de richtlijn
- artikel 11, lid 2, tweede zin
- artikel 12, lid 1
- artikel 15, lid 4 b)
- artikel 15, lid 4, laatste zin
- artikel 21, lid 1".

De Raad van State is door die verantwoording niet overtuigd. Op grond van artikel 1, lid 2, van de richtlijn kunnen de lidstaten slechts stringenter maatregelen vaststellen op bepaalde gebieden, en de aangelegenheid bedoeld in artikel 15 van de richtlijn lijkt daartoe niet te behoren. De stellers van het ontwerp dienen zich dan ook af te vragen of er voor de "minimumvoorwaarden" bedoeld in artikel 11, § 5, van het ontwerp wel een met de richtlijn verenigbare verantwoording kan worden gevonden;

- artikel 17, lid 1, b), van de richtlijn is niet geheel omgezet in artikel 13, § 2, 2/, van het ontwerp;
- artikel 17, § 2, van het ontwerp, dat de minister de mogelijkheid biedt om de voorwaarden en nadere regels vast te stellen voor het in de handel brengen van waterdieren voor sierdoeleinden, is niet de omzetting van een bepaling uit artikel 21

.../...

van de richtlijn. Gevraagd om welke bijkomende voorwaarden en regels het zou kunnen gaan, heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

"La définition d'exploitation aquacole exclut *de facto* les installations qui détiennent des animaux aquatiques sans intention de les mettre sur le marché. Dans le cas des animaux ornementaux cela représente essentiellement les détenteurs privés de carpes koï ou esturgeons d'ornement. Les conditions de mise sur le marché fixées aux articles 15, 16 et 17 de la directive concernent les animaux destinés à la consommation humaine et les animaux ornementaux détenus dans des installations ouvertes. L'article 21 de la directive (= article 17 AR) concerne les animaux ornementaux détenus dans des installations fermées (voir table 4, Guidance document SANCO 4788/2009/rev 3 on the animal health requirements for placing on the market, import and transit of aquaculture animals according to Council Directive 2006/88/EC and Commission Regulation (EC) N/ 1251/2008). Ces animaux sont normalement exclus du scope de la directive car ils ne présentent pas a priori le même risque que les autres «catégories» d'animaux d'aquaculture mais cet article permet de prendre les mesures ad hoc si on constate que les installations fermées constituent un risque".

De door de minister bepaalde voorwaarden en nadere regels mogen geen betrekking hebben op door de richtlijn reeds geharmoniseerde materies (zie het genoemde artikel 1, lid 2, van de richtlijn). Er dient dan ook uitdrukkelijk te worden bepaald dat de maatregelen enkel betrekking kunnen hebben op waterdieren die voor sierdoeleinden worden gehouden in gesloten voorzieningen ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾;

- artikel 18, §§ 1 en 2, is een niet conforme omzetting van artikel 22 van de richtlijn (gelezen in samenhang met artikel 23 van de richtlijn). Artikel 22 van de richtlijn laat invoer van aquacultuurdieren en de producten daarvan enkel toe vanuit derde landen die voorkomen op een door de Commissie vastgestelde lijst (een land zal

⁽¹¹⁾ Artikel 1, § 4, van het ontwerp, waarbij bepaald wordt dat een aantal artikelen van het ontwerp, waaronder artikel 15, uitgesloten zijn van toepassing op waterdieren die voor sierdoeleinden worden gehouden in "gesloten voorzieningen", zal dan ook moeten worden aangepast. Met "gesloten voorzieningen" worden kennelijk bedoeld: "dierenwinkels, tuincentra, tuinvijvers, handelsaquaria of bij groothandels die waterdieren voor sierdoeleinden houden" (zie artikel 2, a), van verordening (EG) nr. 1251/2008 ter uitvoering van richtlijn 2006/88/EG van de Raad wat betreft de voorwaarden en certificeringsvoorschriften voor het in de handel brengen en de invoer in de Gemeenschap van aquacultuurdieren en producten daarvan en tot vaststelling van een lijst van vectorsoorten; zie ook artikel 2, lid 2, van richtlijn 2006/88/EG).

⁽¹²⁾ Zie voorts, in verband met de omvang van de aan de minister verleende bevoegdheid, opmerking 11.2, hierna.

alleen op die lijst komen als er passende garanties zijn als bedoeld in artikel 23, lid 1, van de richtlijn). Dit vereiste kan door een lidstaat niet worden vervangen door inhoudelijke vereisten, bijvoorbeeld die welke bedoeld zijn in artikel 18, § 1, van het ontwerp; die laatste bepaling moet dus worden weggelaten. Artikel 18, § 2, maakt enkel de invoer van dieren en producten "bestemd voor menselijke consumptie" afhankelijk van het voorkomen van het betrokken derde land op de door de Commissie vastgestelde lijst; het toepassingsgebied van die bepaling moet worden verruimd tot alle aquacultuurdieren en de producten daarvan, ook die welke niet voor menselijke consumptie bestemd zijn;

- in artikel 19 van het ontwerp dient ook de erkende dierenarts te worden vermeld, om volledig te voldoen aan artikel 26, lid 2, van de richtlijn;⁽¹³⁾
- volgens artikel 29, § 1, 2/, van het ontwerp kan de minister beslissen om een uitroeiingsprogramma uit te voeren, volgens de nadere regels die hij bepaalt. In artikel 33, § 2, van het ontwerp wordt bepaald hoe een uitroeiingsprogramma tot stand komt. Voor de volledige omzetting van artikel 38, lid 1, b), van de richtlijn, dat verwijst naar het opstellen van een uitroeiingsprogramma "overeenkomstig artikel 44, lid 2, (van de richtlijn)", zou in artikel 29, § 1, 2/, van het ontwerp bepaald moeten worden dat het gaat om een uitroeiingsprogramma als bedoeld in artikel 33, § 2, van het ontwerp;
- in de Nederlandse tekst van artikel 30, § 1, 2/, dient, zoals in artikel 39, tweede alinea, van de richtlijn te worden geschreven: "een beschermings- en een toezichtsgebied omvat";
- in de Nederlandse tekst van artikel 31 van het ontwerp dient, zoals in artikel 41, lid 1, van de richtlijn, te worden geschreven: "om een nieuwe ziekte onder controle te krijgen" ("een nieuwe ziektehaard" geeft onvoldoende aan dat het om een "nieuwe ziekte" gaat);

⁽¹³⁾ In artikel 26, lid 2, d), van de richtlijn wordt ook "het leidinggevend personeel van veterinaire of andere officiële of particuliere laboratoria" vermeld. Volgens de gemachtigde zijn de laboratoria reeds gehouden tot melding op grond van artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen.

- artikel 32 van het ontwerp is de omzetting van artikel 43, lid 1, van de richtlijn. De gemachtigde heeft in verband hiermee verklaard:

"Art. 32 van het ontwerp: kan enkel steunen op artikel 9bis van de diergezondheidswet (van 24 maart 1987). Vermits artikel 9bis reeds (in de) tussenkomst van de Minister voorziet voor OIE ziekten (ziekten opgenomen op de lijst van de Wereldorganisatie voor diergezondheid) en opduikende ziekten, lijkt artikel 32 overbodig".

Indien de bepaling toch behouden blijft, dient alleszins de tweede alinea van de richtlijn bepaling te worden omgezet;

- artikel 47 van de richtlijn voorziet in de verplichting voor de lidstaten om een rampenplan voor nieuwe en exotische ziekten op te stellen, dat moet voldoen aan de criteria en voorschriften vastgesteld in bijlage VII bij de richtlijn. Die bepaling is niet omgezet. De gemachtigde heeft hiervoor de volgende verklaring gegeven:

"De crisiscel van het (Agentschap) is verantwoordelijk voor de rampenplannen. Er is geen artikel opgenomen dat uitdrukkelijk zegt dat het (Agentschap) een rampenplan moet opstellen. Evenmin werd bijlage VII betreffende de criteria en de voorschriften als dusdanig overgenomen voor publicatie in (het Belgisch Staatsblad).

Rampenplannen worden door de lidstaten, ook door België, opgesteld vanuit een horizontale benadering. Dit betekent dat de structuren, mensen en middelen worden voorzien voor alle mogelijke situaties.

Prototypes zijn:

- Het rampenplan voor mond- en klauwzeer (KB 10.10.2005 betreffende de bestrijding van mond- en klauwzeer) is opgenomen in artikel 67, terwijl de criteria en voorschriften voor het rampenplan (opgenomen zijn in) bijlage XV).
- Het rampenplan voor aviaire influenza (KB 05.05.2008 betreffende de bestrijding van aviaire influenza) is opgenomen in artikel 60, terwijl de criteria opgenomen zijn in bijlage IX).

De crisiscel van het (het Agentschap) houdt de paraatheid op peil voor de toepassing van de rampenplannen en neemt deel aan oefeningen (bv. op 8/10/2009 in samenwerking met Benelux een voorbereidende oefening in het vooruitzicht van een terreinoefening in Nederland in het voorjaar van 2010). Dit houdt de kennis paraat en laat toe te leren van de ervaringen. Bestaande rampenplannen moeten af en toe verbeterd worden en naargelang er nieuwe regelgeving verschijnt worden ook nieuwe noodplannen opgesteld.

Voor de rampenplannen wordt binnen de crisiscel ook gezorgd voor samenwerking met de Gewesten voor die onderdelen die behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten en die vaak essentieel zijn. Bv destructiecapaciteit

.../...

garanderen, officieel toezicht garanderen bij verwijderen (transport en destructie) van kadavers.

Conclusie: Uit overleg met (het Agentschap) blijkt dat het niet opportuun is om deze tekst over te nemen omdat er reeds een bestaand rampenplan is met een gemeenschappelijke basisstructuur. Dit rampenplan wordt regelmatig geëvalueerd en aangepast. (Het Agentschap) zorgt voor specifieke uitvoeringsmaatregelen in overeenstemming met de ziekten waarvoor een noodplan wordt opgelegd op grond van de EU-wetgeving, of op grond van de nationale wetgeving. Bv als begeleidende maatregel bij vaccinatiestop tegen de ziekte van Aujeszky bij het varken (sinds 01/01/2009): nu deze ziekte in België is uitgeroeid wordt gezorgd voor een specifiek noodplan Aujeszky inclusief met een voorraad noodvaccin, ...".

De Raad van State is door deze uitleg niet overtuigd. Hij ziet geen reden om artikel 47 van de richtlijn niet om te zetten;

- artikel 48, lid 4, van de richtlijn is in artikel 35 van het ontwerp niet omgezet;
- in bijlage 2 bij het ontwerp is bijlage II, deel I, lid 1, f) en g), van de richtlijn onvolledig omgezet en is bijlage II, deel II, e), ervan niet omgezet;
- bijlage 4, deel B, bij het ontwerp is niet aangepast aan de wijziging, bij richtlijn 2008/53/EG, van bijlage IV, deel II, van richtlijn 2006/88/EG.

10. Alhoewel de omzetting in het interne recht van richtlijnen volledig moet zijn, dient niet te worden voorzien in de omzetting van richtlijnbevestigingen 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 2006/88/EG machtigingen 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 richtlijnbevestigingen toch te moeten omzetten in die zin dat zonder meer wordt verwezen naar de door de Europese Commissie vast te stellen voorschriften (zie bijv. de artikelen 6,

.../...

§ 3, en 18, § 2, van het ontwerp) of dat nadere uitvoeringsmaatregelen in het vooruitzicht worden gesteld, al dan niet gepaard gaande met een delegatie van verordenende bevoegdheid aan de minister of het Agentschap (zie bijv. de artikelen 3, § 3, en 33, §§ 1 en 2). De bepalingen die beperkt blijven tot de aankondiging van de mogelijkheid van latere wijzigingen of aanvullingen, zijn overbodig en dienen te worden weggelaten. Bepalingen waarbij, voor het aannemen van latere wijzigingen of aanvullingen, een bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de minister of zelfs aan het Agentschap, 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 grondwettelijk recht. ⁽¹⁴⁾

11. Verscheidene bepalingen van het ontwerp verlenen bevoegdheden aan "de Minister", zijnde "naargelang het geval de minister tot wiens bevoegdheid de veiligheid van de voedselketen behoort of de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort" (zie de definitie in artikel 2, § 1, 17/).

11.1. Gelet op deze definitie van "de minister" wordt onduidelijkheid geschapen over welke minister telkens *in concreto* dient op te treden. De in artikel 2, § 1, 17/, opgenomen definitie kan derhalve niet behouden blijven. De aanpassing van die definitie zal ook moeten leiden tot een herschrijving van de bepalingen waarin de genoemde delegaties voorkomen.

11.2. Sommige delegaties van verordenende bevoegdheid zijn ruim omschreven, bijvoorbeeld in de artikelen 11, § 5, 17, § 2, 32 en 41. Indien het niet mogelijk is deze delegaties nader te preciseren (omdat de stellers van het ontwerp nog niet weten welk soort maatregelen bedoeld worden), dienen ze te worden weggelaten; het ontworpen besluit dient dan ter gelegener tijd te worden aangepast of aangevuld met nader omschreven delegaties.

⁽¹⁴⁾ Zie in verband met de delegatie, in het algemeen, van verordenende bevoegdheid aan de minister en het Agentschap, opmerkingen 11.2 en 12, hierna.

Artikel 41 zou bijvoorbeeld wel beter afgebakend kunnen worden door te bepalen dat de minister de bijlagen kan wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met wijzigingen aan de bijlage van richtlijn 2006/88/EG (zoals volgens de gemachtigde ook de bedoeling is).

12. De delegaties die door het ontwerp aan het Agentschap worden verleend zijn volgens de gemachtigde steeds delegaties om individuele maatregelen te nemen. De delegatie in artikel 3, § 3, van het ontwerp om de te verstrekken informatie te wijzigen (deze informatie is bepaald in bijlage 2 bij het ontworpen besluit) is niettemin een delegatie om het besluit te wijzigen, en heeft dus betrekking op een bevoegdheid van verordenende aard. Een dergelijke delegatie aan een openbare instelling is niet aanvaardbaar.

13. Richtlijn 2006/88/EG geldt ook voor de staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte (met name dan de staten die zelf geen lidstaat zijn van de Europese Unie). Hieruit volgt bijvoorbeeld dat waterdieren die afkomstig zijn uit deze landen, op dezelfde wijze behandeld moeten worden als waterdieren afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie. Het ontwerp dient daarvan dan blijk te geven door aanpassing van de definitie van het begrip "lidstaat" in artikel 2, § 1, 22/.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.180/3
DU 13 OCTOBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture et la Ministre de la Santé publique, le 7 septembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 22 octobre 2009, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Comme l'indique l'intitulé, le projet soumis pour avis comprend des conditions de police sanitaire pour la commercialisation d'animaux et de produits d'aquaculture ainsi que des mesures de prévention de maladies chez les animaux d'aquaculture et de lutte contre certaines maladies chez les animaux aquatiques (voir article 1^{er}, § 2, du projet).

Le projet modifie quelque peu l'arrêté royal du 25 avril 1988 désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (concernant les maladies chez les poissons, les mollusques et les crustacés), et l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (concernant les enregistrements, les autorisations et les agréments requis pour les exploitations aquacoles et les établissements de transformation d'animaux d'aquaculture).

Il a pour objet, enfin, d'abroger l'arrêté royal du 9 novembre 1992 portant des mesures visant à déterminer l'incidence de la nécrose hématopoïétique infectieuse (N.H.I.) et de la septicémie hémorragique virale (S.H.V.), l'arrêté ministériel du 7 septembre 1995 établissant des mesures de lutte contre certaines maladies des poissons (à l'exception de l'article 10) ⁽¹⁾, l'arrêté ministériel du 14 décembre 1992 relatif aux conditions de police sanitaire régissant la mise sur le marché d'animaux et de produits d'aquaculture, l'arrêté ministériel du 29 septembre 1998 établissant des mesures minimales de contrôle de certaines maladies des mollusques bivalves et l'arrêté ministériel du

⁽¹⁾Voir ci-dessous, observation 6.2.

6 juin 2000 établissant les modèles de certificats qui doivent accompagner les poissons d'élevage vivants, leurs oeufs et gamètes lors des échanges intracommunautaires entre zones non agréées ou entre exploitations infectées en ce qui concerne la nécrose hématoïétique infectieuse et la septicémie hémorragique virale.

Le projet transpose en droit interne la directive 2006/88/CE du Conseil du 24 octobre 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies, modifiée par la directive 2008/53/CE de la Commission du 30 avril 2008 modifiant l'annexe IV de la directive 2006/88/CE du Conseil en ce qui concerne la virémie printanière de la carpe (VPC).

FORMALITÉS

3. L'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

En l'espèce, le présent projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole le 5 février 2009. Le groupe de travail a rendu un avis favorable sur le projet. Le point concerné a ensuite fait l'objet de la procédure d'approbation dite "rapide", qui implique que l'extrait concerné du rapport (point 5) est transmis aux participants de la réunion et que, à défaut d'observations dans un délai déterminé, il est réputé approuvé. Par lettres du 24 février 2009 à ses collègues, le Président de la Conférence interministérielle de la politique agricole, en l'espèce le Ministre flamand de l'agriculture, a signalé qu'il n'a reçu aucune observation et que l'extrait concerné du rapport doit dès lors être réputé approuvé le 20 février 2009 ⁽²⁾. À la demande de la Région wallonne, un volet déterminé du projet a été réexaminé durant la réunion du groupe de travail permanent de la Conférence

⁽²⁾L'ensemble du rapport de la réunion du 5 février 2009 a ensuite été lui aussi approuvé selon la procédure écrite (ordinaire).

interministérielle de la politique agricole du 9 avril 2009. Le rapport de cette réunion a fait l'objet d'une procédure d'approbation écrite (ordinaire). Par lettres dont la date n'a pas été complétée, le Président de la Conférence interministérielle a signalé à ses collègues qu'il n'a reçu aucune observation sur le rapport et que ce dernier doit être réputé approuvé le 17 juin 2009.

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 de procédure écrite.

Elle est en revanche prévue par l'article 11, §§ 3 et 4, du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole. Selon l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, de ce règlement, les rapports du groupe de travail permanent doivent être soumis pour approbation définitive à la Conférence interministérielle. L'article 11, § 3, alinéas 2 et 3, prévoit toutefois que, si la Conférence est dans l'impossibilité de se réunir dans la période prévue de deux mois, le Président de la Conférence transmet les rapports approuvés par le groupe de travail permanent aux membres de la Conférence dans les dix jours ouvrables. L'approbation intervient alors selon une procédure écrite, les membres de la Conférence déclarant par écrit dans les dix jours ouvrables suivant la transmission des rapports approuvés par le groupe de travail permanent qu'ils en ont pris connaissance et que la procédure d'association et de concertation prescrite par la loi spéciale de réformes institutionnelles a été respectée. Les rapports sont alors définitivement approuvés sur la base des déclarations qui ont été transmises par les membres dans ce délai de dix jours ouvrables. L'article 11, § 4, du règlement d'ordre intérieur prévoit une procédure accélérée en cas d'urgence motivée. Dans ce cas, certains extraits de rapports peuvent être soumis à la procédure écrite et le délai de dix jours ouvrables est ramené à cinq jours ouvrables.

Indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure le règlement d'ordre intérieur peut s'écarter du protocole, le Conseil d'État doit en tout cas constater qu'il ne ressort aucunement des lettres qui lui ont été transmises que, dans les dix ou cinq jours ouvrables suivant l'envoi des rapports ou des extraits de ceux-ci approuvés par le groupe de travail permanent, ni plus tard, les membres de la Conférence ont déclaré par écrit qu'ils ont pris connaissance du rapport du groupe de travail permanent ou de son extrait et que la procédure d'association et de concertation prescrite par la loi spéciale de

.../...

réformes institutionnelles a été respectée. Les lettres que le Président de la Conférence interministérielle a transmises aux autres membres de la conférence mentionnent seulement à chaque fois qu'il n'a reçu aucune observation dans les délais et que les rapports concernés ou l'extrait concerné doivent être réputés approuvés à l'expiration du délai.

Le Conseil d'État ne peut que relever que la procédure prescrite à l'article 11, §§ 3 et 4, du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole n'a pas été correctement respectée.

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 ⁽³⁾. 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.

L'avis 43.767/3 du 20 novembre 2007 sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 5 mai 2008 relatif à la lutte contre l'influenza aviaire, rappelle que dans l'exercice de sa compétence, l'autorité fédérale ne peut empiéter sur des domaines qui relèvent de la compétence des régions. Comme pour le projet alors examiné, les compétences des

⁽³⁾ 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.

régions en matière de politique des déchets (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980) et en matière de protection de la nature (article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la même loi spéciale) sont également pertinentes en ce qui concerne le présent projet. Les points communs entre ces deux domaines de compétence seront par conséquent examinés de manière plus approfondie ci-après.

5. S'agissant de la compétence régionale relative à la politique des déchets, des questions se posent quant aux dispositions du projet concernant l'affectation à l'enlèvement et l'élimination d'animaux morts. Il s'agit des articles 25 (mise à mort de crustacés et de poissons malades et d'animaux d'aquaculture et élimination de crustacés et poissons morts ou mis à mort et d'animaux d'aquaculture mis à mort) et 30, § 1^{er}, 4/, (l'affectation à l'enlèvement et l'élimination de poissons et de crustacés morts). Ces dispositions transposent les articles 34 et 39, alinéa 2, d), de la directive 2006/88/CE.

Comme le relève l'avis 43.767/3, l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne la mise à mort des animaux ainsi que l'affectation des animaux morts à la destruction et l'élimination, mais la destruction et l'élimination mêmes des animaux morts devenus des "déchets" (c'est-à-dire des animaux qui ont été soustraits à leur destination économique normale) relèvent de la compétence des régions.

Par conséquent, l'article 25, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er}, du projet peut énoncer que les poissons et crustacés ainsi que les animaux d'aquaculture doivent être mis à mort dans certains cas et que les animaux morts sont destinés à être éliminés. Il n'appartient toutefois pas à l'autorité fédérale de disposer comment l'élimination même doit avoir lieu. Le segment "sous contrôle officiel, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1774/2002" doit dès lors chaque fois être omis.

L'article 25, § 2, alinéa 2, qui concerne l'enlèvement et l'élimination d'animaux d'aquaculture mis à mort doit être omis pour les mêmes motifs ⁽⁴⁾.

L'article 30, § 1, 4/, van het projet dispose que l'Agence peut destiner à l'enlèvement et à l'élimination les poissons et crustacés morts. En soi, cette disposition règle une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale. Il n'appartient toutefois pas à cette dernière de prévoir comment l'enlèvement et l'élimination mêmes doivent avoir lieu. Le segment "conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1774/2002 et selon un calendrier approprié, défini en fonction du type de production concerné et du risque que posent ces animaux morts en termes de propagation de la maladie" doit dès lors être omis.

6. En ce qui concerne la compétence régionale en matière de protection et de conservation de la nature, on a considéré, durant la concertation au sein du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole du 5 février 2009, que la transposition, tant de l'article 20 que de l'article 40 de la directive 2006/88/CE, qui concernent tous deux les animaux aquatiques sauvages, relève de la compétence des régions.

6.1. En ce qui concerne l'article 20 de cette directive, ce principe a été revu lors de la réunion du groupe permanent de travail du 9 avril 2009. Sur la base d'une note de la Région wallonne, il a alors été décidé que la transposition de l'article 20 relevait de la compétence de l'autorité fédérale. Cette note s'énonce comme suit:

⁽⁴⁾Si le projet vise des mesures qui ne concernent pas l'enlèvement même (comme le dit le fonctionnaire délégué: "Artikel, § 2, tweede lid: heeft betrekking op timing in functie van de beslissing van (het Agentschap) rond het bestemmen voor verwijdering. Heeft betrekking op de wijze waarop de kadavers moeten aangeboden worden vooraleer ze bestemd worden voor verwijdering, wanneer en hoe er moet gereinigd en ontsmet worden"), mais des aspects qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, cette disposition peut être maintenue. La nature des mesures devrait alors toutefois être définie avec suffisamment de précision pour qu'il apparaisse sans équivoque qu'il s'agit uniquement de mesures de la compétence de l'autorité fédérale.

"(...)

L'article 20 (de la directive) vise les animaux sauvages sensibles à certaines maladies et capturés dans une zone qui n'a pas été déclarée indemne de contamination. Il organise une période de quarantaine dans des installations appropriées avant de les introduire dans une ferme aquacole.

(...)

Les mollusques concernés sont des Ostrea et Crassostrea - donc des huîtres, mollusques d'eaux salées qui ne peuvent se développer sur le territoire de la Région wallonne.

En ce qui concerne les fermes aquacoles, nous pouvons distinguer deux cas de figure: l'introduction dans une ferme aquacole dont le but final est de les intégrer à la chaîne alimentaire et l'introduction dans une ferme dont la finalité est le ré-empoissonnement.

Or, au sens de la directive en question, une ferme aquacole est définie comme «tout local, toute zone clôturée ou toute installation utilisés par une exploitation aquacole pour y élever des animaux d'aquaculture en attente de leur mise sur le marché, à l'exception des sites utilisés pour héberger temporairement avant leur abattage, sans les nourrir, des animaux aquatiques ramassés ou capturés pour la consommation humaine» (article 3.1, h de la directive). Le deuxième cas de figure n'est donc pas à envisager dans le cadre de cette transposition.

En ce qui concerne le premier cas de figure, il est utile de se reporter à l'avis du Conseil d'État invoqué par l'autorité fédérale ⁽⁵⁾. Le Conseil d'État aborde en effet la question de savoir comment la compétence régionale s'applique pour les animaux protégés «élevés» ou détenus en captivité et qui appartiennent à une espèce vivant en liberté.

Après avoir considéré qu'aux termes de l'article 6, § 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, «la matière (...) 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», il précise encore que 'les régions sont compétentes pour déterminer si ces animaux peuvent être détenus en captivité et s'ils peuvent faire l'objet d'un élevage. 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.

(...)

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

⁽⁵⁾Est visé l'avis 43.767/3, mentionné ci-dessus.

vue de la production de viande ou en vue d'autres produits provenant de ces animaux, 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.»

La mise en œuvre de l'article 20 de la directive semble donc bien ressortir aux compétences de l'autorité fédérale.

(...)".

L'article 20 de la directive 2006/88/CE est transposé par l'article 16 du projet. Il s'agit dans cette disposition de la mise en quarantaine d'animaux aquatiques sauvages capturés (en Belgique), avant qu'ils ne soient introduits dans une ferme aquacole ou un parc dans un (autre) État membre, une (autre) zone ou un (autre) compartiment déclaré indemne de maladie ⁽⁶⁾. Il ressort de la définition de la "ferme aquacole" (article 2, § 1, 8/, du projet, qui transpose l'article 3, paragraphe 1, h), de la directive susvisée) qu'il s'agit d'animaux qui seront commercialisés. Le Conseil d'État peut admettre que l'article 16 du projet règle une matière qui relève de la compétence fédérale. En effet, comme l'expose la note précitée, l'autorité fédérale est compétente, en ce qui concerne (également) les animaux qui appartiennent à une espèce vivant à l'état sauvage et dont la région compétente a autorisé le cas échéant la détention ou l'élevage, pour édicter "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". ⁽⁷⁾

6.2. L'article 40 de la directive concerne la lutte contre certaines maladies répertoriées chez des animaux aquatiques sauvages. La transposition de cette disposition, qui concerne clairement la protection d'animaux vivant à l'état sauvage, relève de la compétence des régions. ⁽⁸⁾

⁽⁶⁾À l'article 16, la transposition de l'article 20 de la directive est trop littérale. Il vaut mieux rédiger cette disposition comme suit: "Les animaux aquatiques sauvages appartenant à des espèces sensibles à une ou plusieurs des maladies énumérées à l'annexe 4, partie B, et qui ont été capturés dans une zone ou un compartiment n'ayant pas été déclaré indemne de maladie, ...".

⁽⁷⁾Voir l'observation 4.2.2.2, alinéa 4, de l'avis 43.767/3 susvisé.

⁽⁸⁾Voir l'observation 4.2.2.1, alinéa 6, de l'avis 43.767/3.

Le projet entend en attester en excluant l'article 10 de l'arrêté ministériel du 7 septembre 1995 établissant des mesures de lutte contre certaines maladies des poissons de l'abrogation de cet arrêté (article 46, § 1^{er}, du projet ⁽⁹⁾).

L'article 10 susvisé s'énonce comme suit:

"Lorsque des poissons d'origine sauvage qui n'appartiennent pas à une exploitation, ainsi que les poissons de lacs, étangs ou autres installations destinées à la pratique de la pêche d'agrément ou détenant des poissons d'ornement sont suspects d'être infectés ou sont infectés par une maladie de la liste I, (l'Agence) prend des mesures appropriées et en informe le Comité vétérinaire permanent de l'Union européenne".

Les régions sont compétentes en ce qui concerne les "poissons d'origine sauvage qui n'appartiennent pas à une exploitation", de sorte qu'il est justifié de ne pas toucher au segment de phrase qui s'y rapporte. Les poissons destinés "à la pratique de la pêche d'agrément" peuvent également être considérés comme étant des animaux vivant à l'état sauvage, de sorte que les régions sont compétentes pour prendre des mesures les concernant. Les poissons destinés à la détention de "poissons d'ornement" semblent en revanche relever de la compétence de l'autorité fédérale. L'article 10 ne devrait dès lors être exclu de l'abrogation que dans la mesure où il concerne des poissons d'origine sauvage qui n'appartiennent pas à une exploitation ainsi que les poissons de lacs, étangs ou autres installations destinées à la pratique de la pêche d'agrément.

FONDEMENT JURIDIQUE

7. Selon son préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, dans l'article 6*quinquies* de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments, dans les articles 15 et 18*bis* de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, dans les articles 6 et 9 de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine

⁽⁹⁾L'article 46, § 1^{er}, du projet dispose que l'arrêté ministériel du 7 septembre 1995 est abrogé, "à l'exception de l'article 10, qui restera d'application jusqu'à son abrogation et remplacement par les Régions". Ce dernier segment ("qui restera d'application jusqu'à son abrogation et remplacement par les Régions") doit, à strictement parler, être omis. Il n'appartient pas à l'autorité fédérale de confirmer la validité d'une disposition qui relève de la compétence des régions. Il est naturellement toutefois exact sur le fond que l'article 10 demeurera applicable dans chacune des régions jusqu'à ce qu'il soit abrogé par le gouvernement régional concerné.

vétérinaire, dans l'article 5 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, et dans l'article 3*bis* 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.

7.1. C'est principalement la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux qui procure un fondement juridique à l'arrêté en projet. Les articles pertinents de la loi sont plus précisément les articles 6, § 1^{er} (fondement juridique de l'article 42 du projet), 7, §§ 1^{er} (fondement juridique de l'article 19) et 2 (fondement juridique de l'article 6, § 4), 8, alinéa 1^{er}, 1/, 2/ (fondement juridique de l'article 35) et 3/ (fondement juridique des articles 25 et 29), 9, 1/ (fondement juridique des articles 20, § 3, 21, § 3, 23 et 30, par exemple), 2/ (fondement juridique de l'article 26) et 3/ (fondement juridique des articles 9, 10, 23 et 30, par exemple), 15, 1/ (fondement juridique des articles 7 et s., 11 et s., 14 et s., 17 et 18) et 2/ (idem, dans la mesure où ces articles concernent des animaux et produits importés d'autres États membres, et l'article 18, qui a trait à l'importation de pays tiers), 18*bis*, alinéa 1^{er} (fondement juridique (partiel) des articles 4, 5, 6, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 24, § 3, et 25, § 2, alinéa 2, par exemple) et 29 (l'un des fondements juridiques des dispositions déléguant des compétences aux ministres).

7.2. L'article 6*quinquies* de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments, qui habilite le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions et les modalités selon lesquelles des essais cliniques peuvent être menés avec des médicaments à usage vétérinaire, ne procure de fondement juridique à aucune disposition du projet. Le délégué en convient.

7.3. Concernant la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, le préambule fait référence aux articles 6 et 9.

Selon le délégué, cette loi est visée en tant que fondement juridique de l'article 35, § 5, du projet, qui dispose qu'en ce qui concerne les vaccins contre les maladies visées à l'article 1^{er}, 11/ (chez les poissons), 12/ (chez les mollusques), et 14/ (chez les crustacés), de l'arrêté royal du 25 avril 1988 désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (modifié par l'article 42 du projet), le vétérinaire chargé de la guidance de

.../...

l'exploitation peut déléguer l'administration de ces vaccins au responsable de cette exploitation aquacole.

Il s'agirait alors d'appliquer l'article 12, § 3, de la loi du 28 août 1991 et non d'exécuter ses articles 6 ou 9.

Invité à fournir des précisions sur l'article 35, § 5, du projet, le délégué a toutefois déclaré qu'à la réflexion, il serait préférable d'omettre du projet cette disposition. Dans ces circonstances, la loi du 28 août 1991 ne procure plus de fondement juridique à aucune disposition du projet.

7.4. Le projet confie un certain nombre de missions à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'Agence). Selon le délégué, il s'agit d'une part de missions relatives à la sécurité alimentaire et à la qualité des aliments, visées à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et d'autre part, de "missions complémentaires", visées à l'article 4, § 6, de cette loi et à l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires. Les dispositions en cause pourvoient, sur le fondement du pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), à l'exécution de l'article 4, §§ 1^{er}, 2, 3 et 6, de la loi du 4 février 2000 combiné à son article 5, alinéa 2, 13/, et à l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

7.5. L'Article 3bis de l'arrêté royal organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales ⁽¹⁰⁾ procure un fondement juridique aux articles apportant des modifications à l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (articles 43 à 45 du projet) et à l'article 3 du projet définissant des conditions spécifiques pour l'octroi des autorisations et agréments aux exploitations aquacoles et établissements de transformation.

⁽¹⁰⁾L'arrêté royal du 22 février 2001 a été confirmé par la loi du 19 juillet 2001. L'article 3bis a été inséré par la loi du 28 mars 2003 et a depuis lors été modifié par une loi.

L'article 39 du projet contient des dispositions relatives aux laboratoires nationaux de référence pour les maladies des animaux aquatiques. Cette disposition pourvoit à l'exécution de l'article 3, § 5, de l'arrêté royal du 22 février 2001, sur le fondement du pouvoir général d'exécution du Roi. À cela s'ajoute la disposition générale de l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité, qui délègue au Roi un large pouvoir afin de prendre des mesures d'exécution des traités internationaux ou de transposition de directives. En effet, l'article 39 du projet constitue la transposition de l'article 56 de la directive 2006/88/CE.

8. Il y a lieu d'adapter le préambule du projet aux observations précitées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

9. En ce qui concerne la conformité à la directive 2006/88/CE, on observera ce qui suit:

- l'article 3, § 1^{er}, du projet, ne transpose pas l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive;
- l'article 6, § 3, du projet ne transpose pas l'article 10, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive;
- l'article 7, § 2, du projet ne transpose pas l'article 11, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive;
- l'article 10 du projet ne transpose pas l'article 14, paragraphe 3 (et éventuellement paragraphe 4), de la directive;
- l'article 11, § 5, du projet, qui permet au ministre de fixer les exigences minimales "de statut sanitaire des animaux d'aquaculture déversés à des fins d'élevage et de repeuplement sur le territoire national", ne constitue pas la transposition d'une disposition de l'article 15 de la directive. Interrogé sur la question de savoir comment

.../...

cette disposition peut se justifier dans le cadre d'un régime harmonisé (par la directive) sur le plan communautaire, le délégué a déclaré ce qui suit:

"De sanitaire status van een gebied of zone voor een ziekte hangt samen met de afwezigheid van de ziekte in het hydrografisch netwerk. Uitzetten van vis (die op dat ogenblik niet behoort tot de categorie wilde vissen, en bijgevolg onder de bevoegdheid valt van (het federale Agentschap)) die drager is van de ziekte zorgt rechtstreeks voor besmetting van de waterlopen die gebruikt worden voor de aquacultuurproductie. De minimumvoorwaarden waarvan sprake zijn bijgevolg bestemd om de verworven status te beschermen ten voordele van de aquacultuurproductiebedrijven. Dus altijd eenrichtingsverkeer: van hogere status naar gelijke of lagere status. Nooit van lagere status naar een gebied met hogere status, anders gaat de status verloren en valt het gebied terug op de lagere status.

Kan dit in toepassing van de richtlijn? Ja: artikel 11, § 5 moet gezien worden in samenhang met

- (de overwegingen (20) en (21)) van de richtlijn
- artikel 11, lid 2, tweede zin
- artikel 12, lid 1
- artikel 15, lid 4 b)
- artikel 15, lid 4, laatste zin
- artikel 21, lid 1".

Le Conseil d'État n'est pas convaincu par cette justification. Sur le fondement de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive, les États ne peuvent adopter des mesures plus strictes que dans certains domaines, or la faculté visée à l'article 15 de la directive ne semble pas en faire partie. Les auteurs du projet devront dès lors se demander s'il se trouve effectivement pour les "exigences minimales" visées à l'article 11, § 5, du projet, une justification compatible avec la directive;

- l'article 13, § 2, 2/, du projet, ne transpose pas complètement l'article 17, paragraphe 1, b), de la directive;
- l'article 17, § 2, du projet, qui permet au ministre de fixer les conditions et les modalités de la mise sur le marché des animaux aquatiques ornementaux, ne constitue pas la transposition d'une disposition de l'article 21 de la directive. Interrogé sur la question de savoir de quelles conditions et modalités complémentaires il pourrait s'agir, le délégué a donné les éclaircissements suivants:

"La définition d'exploitation aquacole exclut *de facto* les installations qui détiennent des animaux aquatiques sans intention de les mettre sur le marché. Dans le cas des animaux ornementaux cela représente essentiellement les détenteurs

.../...

privés de carpes koï ou esturgeons d'ornement. Les conditions de mise sur le marché fixées aux articles 15, 16 et 17 de la directive concernent les animaux destinés à la consommation humaine et les animaux ornementaux détenus dans des installations ouvertes. L'article 21 de la directive (= article 17 AR) concerne les animaux ornementaux détenus dans des installations fermées (voir table 4, Guidance document SANCO 4788/2009/rev 3 on the animal health requirements for placing on the market, import and transit of aquaculture animals according to Council Directive 2006/88/EC and Commission Regulation (EC) N° 1251/2008). Ces animaux sont normalement exclus du scope de la directive car ils ne présentent pas a priori le même risque que les autres «catégories» d'animaux d'aquaculture mais cet article permet de prendre les mesures ad hoc si on constate que les installations fermées constituent un risque".

Les conditions et modalités fixées par le ministre ne peuvent pas porter sur des matières déjà harmonisées par la directive (voir l'article 1^{er}, paragraphe 2, précité, de la directive). Il faudra dès lors préciser que les mesures ne pourront porter que sur des animaux aquatiques ornementaux détenus dans des installations fermées ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾;

- l'article 18, §§ 1^{er} et 2, n'est pas une transposition conforme de l'article 22 de la directive (lu en parallèle avec son article 23). L'article 22 de la directive n'autorise l'importation d'animaux d'aquaculture et les produits issus de ces animaux que de pays tiers figurant sur une liste arrêtée par la Commission (un pays ne figurera sur cette liste qu'en cas de garanties appropriées conformément à l'article 23, paragraphe 1, de la directive). Un État membre ne peut substituer à cette condition des conditions substantielles comme par exemple celles que vise l'article 18, § 1^{er}, du projet; cette dernière disposition doit donc être omise. L'article 18, § 2, subordonne la seule importation d'animaux et de produits "destinés à la consommation humaine" à la condition que le pays tiers concerné figure sur la liste arrêtée par la Commission; le champ d'application de cette disposition doit être élargi à tous les animaux

⁽¹¹⁾L'article 1^{er}, § 4, du projet, disposant qu'un certain nombre d'articles du projet, dont l'article 15, ne sont pas applicables aux animaux aquatiques ornementaux détenus dans des installations fermées, devra dès lors être adapté. Par "installations fermées", sont manifestement visés les "les animaleries, les jardineries, les étangs de jardin, les aquariums à vocation commerciale, les grossistes détenant des animaux aquatiques ornementaux" (voir l'article 2, a), du règlement (CE) n° 1251/2008 portant application de la directive 2006/88/CE du Conseil en ce qui concerne les conditions et les exigences de certification applicables à la mise sur le marché et à l'importation dans la Communauté d'animaux d'aquaculture et de produits issus de ces animaux et établissant une liste des espèces vectrices; voir également l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2006/88/CE).

⁽¹²⁾Voir également, sur l'importance du pouvoir conféré au ministre, l'observation 11.2 ci-dessous.

d'aquaculture et aux produits qui en sont issus, y compris ceux qui ne sont pas destinés à la consommation humaine;

- l'article 19 du projet fera également mention du vétérinaire agréé afin de satisfaire complètement à l'article 26, paragraphe 2, de la directive; ⁽¹³⁾
- selon l'article 29, § 1^{er}, 2/, du projet, le ministre peut décider d'exécuter un programme d'éradication selon les modalités qu'il fixe. L'article 33, § 2, du projet, définit comment s'élabore un plan d'éradication. Pour la parfaite transposition de l'article 38, paragraphe 1^{er}, b), de la directive, qui fait référence à l'élaboration d'un programme d'éradication "conformément à l'article 44, paragraphe 2 (de la directive)", l'article 29, § 1^{er}, 2/, du projet, devrait préciser qu'il s'agit d'un programme d'éradication visé à l'article 33, § 2, du projet;
- dans le texte néerlandais de l'article 30, § 1^{er}, 2/, il y a lieu d'écrire, comme dans l'article 39, deuxième alinéa, de la directive: "een beschermings - en een toezichtsgebied omvat";
- dans le texte néerlandais de l'article 31 du projet, il y a lieu d'écrire, comme dans l'article 41, paragraphe 1, de la directive: "om een nieuwe ziekte onder controle te krijgen" (les termes "een nieuwe ziektehaard" n'indiquent pas suffisamment qu'il s'agit d'une "maladie émergente").
- l'article 32 du projet transpose l'article 43, paragraphe 1, de la directive. Le délégué a déclaré ce qui suit à cet égard:

"Art. 32 van het ontwerp: kan enkel steunen op article 9bis van de diergezondheidswet (van 24 maart 1987). Vermits artikel 9bis reeds (in de) tussenkomst van de Minister voorziet voor OIE ziekten (ziekten opgenomen op de lijst van de Wereldorganisatie voor diergezondheid) en opduikende ziekten, lijkt artikel 32 overbodig".

⁽¹³⁾L'article 26, paragraphe 2, d), de la directive, mentionne également "les responsables des laboratoires vétérinaires et des autres laboratoires officiels ou privés". Selon le délégué, les laboratoires sont déjà soumis à une obligation de notification sur le fondement de l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire.

Si la disposition devait néanmoins être maintenue, il conviendra en tout cas de transposer le paragraphe 2 de la disposition de la directive;

- l'article 47 de la directive prévoit l'obligation pour les États membres d'élaborer un plan d'intervention pour les maladies émergentes et exotiques, qui doit respecter les critères et exigences énoncés à l'annexe VII de la directive. Cette disposition n'a pas été transposée. Le délégué a donné à cet égard l'explication suivante:

"De crisiscel van het (Agentschap) is verantwoordelijk voor de rampenplannen. Er is geen artikel opgenomen dat uitdrukkelijk zegt dat het (Agentschap) een rampenplan moet opstellen. Evenmin werd bijlage VII betreffende de criteria en de voorschriften als dusdanig overgenomen voor publicatie in (het Belgisch Staatsblad).

Rampenplannen worden door de lidstaten, ook door België, opgesteld vanuit een horizontale benadering. Dit betekent dat de structuren, mensen en middelen worden voorzien voor alle mogelijke situaties.

Prototypes zijn:

- Het rampenplan voor mond- en klauwzeer (KB 10.10.2005 betreffende de bestrijding van mond- en klauwzeer) is opgenomen in article 67, terwijl de criteria en voorschriften voor het rampenplan (opgenomen zijn in) bijlage XV).
- Het rampenplan voor aviaire influenza (KB 05.05.2008 betreffende de bestrijding van aviaire influenza) is opgenomen in article 60, terwijl de criteria opgenomen zijn in bijlage IX).

De crisiscel van het (het Agentschap) houdt de paraatheid op peil voor de toepassing van de rampenplannen en neemt deel aan oefeningen (bv. op 8/10/2009 in samenwerking met Benelux een voorbereidende oefening in het vooruitzicht van een terreinoefening in Nederland in het voorjaar van 2010). Dit houdt de kennis paraat en laat toe te leren van de ervaringen. Bestaande rampenplannen moeten af en toe verbeterd worden en naargelang er nieuwe regelgeving verschijnt worden ook nieuwe noodplannen opgesteld.

Voor de rampenplannen wordt binnen de crisiscel ook gezorgd voor samenwerking met de Gewesten voor die onderdelen die behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten en die vaak essentieel zijn. Bv destructiecapaciteit garanderen, officieel toezicht garanderen bij verwijderen (transport en destructie) van kadavers.

Conclusie: Uit overleg met (het Agentschap) blijkt dat het niet opportuun is om deze tekst over te nemen omdat er reeds een bestaand rampenplan is met een gemeenschappelijke basisstructuur. Dit rampenplan wordt regelmatig geëvalueerd en aangepast. (Het Agentschap) zorgt voor specifieke uitvoeringsmaatregelen in overeenstemming met de ziekten waarvoor een noodplan wordt opgelegd op grond van de EU-wetgeving, of op grond van de nationale wetgeving. Bv als begeleidende maatregel bij vaccinatiestop tegen de ziekte van Aujeszky bij het

.../...

varken (sinds 01/01/2009): nu deze ziekte in België is uitgeroeid wordt gezorgd voor een specifiek noodplan Aujeszky inclusief met een voorraad noodvaccin, ...".

Le Conseil d'État n'est pas convaincu par cette explication. Il n'aperçoit pas de motif de ne pas transposer l'article 47 de la directive;

- l'article 35 du projet ne transpose pas l'article 48, paragraphe 4, de la directive;
- l'annexe 2 du projet ne transpose pas entièrement l'annexe II, partie I, paragraphe 1, f) et g), de la directive et ne transpose pas son annexe II, partie II, e);
- l'annexe 4, partie B, du projet n'a pas été adaptée à la modification de l'annexe IV, partie II, de la directive 2006/88/CE par la directive 2008/53/CE.

10. 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 2006/88/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, en ce sens qu'il est purement et simplement fait référence aux prescriptions à adopter par la Commission européenne (voir par ex. les articles 6, § 3, et 18, § 2, du projet), en y couplant ou pas une délégation de pouvoir réglementaire au ministre ou à l'Agence (voir par ex. les articles 3, § 3, et 33, §§ 1^{er} et 2). 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'Agence 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.⁽¹⁴⁾

11. Diverses dispositions du projet confèrent des pouvoirs au "Ministre", soit "selon le cas le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions ou le ministre qui a la santé dans ses attributions" (voir la définition à l'article 2, § 1^{er}, 17/).

11.1. Cette définition du "ministre" est source de confusion concernant le ministre qui doit chaque fois agir *in concreto*. La définition inscrite à l'article 2, § 1^{er}, 17/, ne peut par conséquent être maintenue. L'adaptation de cette définition devra également conduire à remanier les dispositions où figurent les délégations précitées.

11.2. Certaines délégations de pouvoir réglementaire sont largement définies, comme aux articles 11, § 5, 17, § 2, 32 et 41. S'il n'est pas possible de les préciser davantage (parce que les auteurs du projet ne savent pas encore quels types de mesures sont visés), elles doivent être omises; il faudra alors, en temps utile, adapter l'arrêté en projet ou le compléter par des délégations plus précises.

L'article 41 pourrait par exemple être mieux délimité s'il précisait que le ministre peut modifier les annexes pour les rendre conformes aux modifications de l'annexe de la directive 2006/88/CE (comme c'est d'ailleurs l'intention selon le délégué).

12. Selon le délégué, les délégations que le projet octroie à l'Agence sont toujours des délégations pour prendre des mesures individuelles. Toutefois, la délégation de l'article 3, § 3, du projet, permettant de modifier les informations à fournir (ces informations sont définies à l'annexe 2 de l'arrêté en projet) est une délégation permettant de modifier l'arrêté et a donc trait à un pouvoir de nature réglementaire. Pareille délégation à un organisme public n'est pas acceptable.

⁽¹⁴⁾À propos de la délégation de pouvoir réglementaire au ministre et à l'Agence en général, voir les observations 11.2 et 12 ci-après.

13. La directive 2006/88/CE s'applique également aux États parties à l'Espace économique européen (à savoir des États qui ne sont eux-mêmes pas membres de l'Union européenne). Il en résulte par exemple que des animaux aquatiques originaires de ces pays doivent être traités de la même façon que ceux originaires des États membres de l'Union européenne. Le projet doit l'exprimer en adaptant la définition de la notion d'"État membre" à l'article 2, § 1^{er}, 22/.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS