

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.662/1/V
VAN 10 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 9 augustus 2010 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van equine infectieuze anemie", heeft het volgende advies gegeven:

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

*

* *

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de 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 het feit

"dat equine infectueuze anemie, een zeer besmettelijk virus bij paardachtigen, zich onverwachts in 2010 op ons grondgebied voordeed. De dieren die genezen zijn blijven latente dragers van het virus en bovendien verspreidt het virus zich sneller bij hogere temperaturen. De besmette dieren, waarvan een honderdtal zich op ons grondgebied bevinden, zijn afkomstig van Roemenië. De bestaande reglementering laat niet toe afdoende maatregelen te nemen. Een onmiddellijke implementatie van Besluit 2010/345/EU is dan ook vereist."

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bevat een aantal tijdelijke maatregelen ter bestrijding van equine infectieuze anemie. Het ontwerp vormt onder andere de omzetting in het interne recht van het besluit 2010/346/EU van de Commissie van 18 juni 2010 tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met infectieuze anemie bij paardachtigen in Roemenië, in het interne recht om te zetten.
2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 9bis, eerste lid, van de diergezondheidswet van 24 maart 1987, dat luidt:

"Als er bij een ziekte die op de lijst van de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE) staat en die respectievelijk beschouwd wordt in hoofdstuk 2.1.1.3. van de zoösanitairecode voor landdieren (...), zich een plotse en onverwachte toename voordoet van de morbiditeit of de mortaliteit of de zoönotische impact, is de Minister gemachtigd, in geval van ernstig gevaar van besmetting en tot de uitroeiing van die besmetting, alle bestrijdingsmaatregelen te nemen met inbegrip van de opvordering van ondernemingen, goederen en personen en de slachting of de doding van dieren met bepaling van de bestemming van de dieren, de dierlijke producten of andere voorwerpen".

VORMVEREISTEN

1. Het advies van de Inspectie van Financiën, noch het begrotingsakkoord werden gevraagd omdat, naar het zeggen van de gemachtigde, de ontworpen regeling geen budgettaire weerslag met zich zou brengen. Specifiek wat artikel 14 van het ontwerp betreft, verduidelijke de gemachtigde:

"In art. 14 bedoelt men alleen de kosten voor analyse, bemonstering en aflevering van een gezondheidscertificaat (dit is alleen voor uitvoer nodig) en de kosten van art. 9. De kosten van analyse van verdachte dieren in een haard vallen ten laste van het FAVV".

De door de gemachtigde verstrekte toelichting doet ervan blijken dat de toepassing van artikel 14 van het ontwerp gepaard kan gaan met kosten die ten laste zijn van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en dat de ontworpen regeling op dat punt wel degelijk een budgettaire weerslag kan hebben. Derhalve dienen de artikelen 5, 2/, en 14, 1/, b), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, te worden toegepast en moeten alsnog het advies van de Inspectie van Financiën en de akkoordbevinding van de Staatssecretaris, bevoegd voor Begroting, worden ingewonnen.

2. Luidens artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid". Deze overlegverplichting geldt ten aanzien van de ontworpen regeling.

Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt dat het ontwerp weliswaar besproken is geworden in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, maar dat die conferentie niet zelf het dossier heeft onderzocht. Zolang dat niet is gebeurd of de voornoemde conferentie niet haar goedkeuring heeft verleend aan het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet voldaan en dient het betrokken vormvoorschrift alsnog te worden nageleefd. Indien als gevolg van dat overleg nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp, zoals deze om advies aan de Raad van State is voorgelegd, dient deze ook hierover om advies te worden verzocht.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 1

1. In artikel 1, 1/, van het ontwerp wordt, in de omschrijving van "paardachtige", melding gemaakt van de termen "wild" en "gedomesticeerd". Wat het gebruik van de eerstgenoemde term betreft, dient erop te worden gewezen dat de

.../...

gewesten, die overeenkomstig artikel 6, § 1, III, 2/, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de natuurbescherming en het natuurbehoud onder hun bevoegdheid hebben, met uitsluiting van iedere andere overheid ertoe gemachtigd zijn om maatregelen te nemen met het oog op het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren ⁽¹⁾.

De gemachtigde werd derhalve om verduidelijking verzocht in verband met de vermelding van de term "wild" in artikel 1, 1/, van het ontwerp. Deze verklaarde:

"Definitie van 'paardachtigen' komt uit RL 90/426: het probleem van de bevoegdheid voor wilde paarden stelt zich niet in België omdat elk paard, ook in reservaten, deel moet uitmaken van een beslag en dus 'gedomesticeerd' is".

De gemachtigde verwees in dat verband naar het bepaalde in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 16 juni 2005 betreffende de identificatie en de encoding van de paarden in een centrale gegevensbank, waarin wordt bepaald dat alle paarden verblijvend op het Belgisch grondgebied volgens een in het besluit vastgesteld tijdschema worden geïdentificeerd en geëncodeerd in overeenstemming met de bepalingen van hetzelfde besluit.

Aldus begrepen, wordt met de vermelding van "wilde" zoogdieren in artikel 1, 1/, van het ontwerp niet geraakt aan de gewestelijke bevoegdheid inzake natuurbescherming en -behoud, maar wordt ermee uitsluitend verwezen naar een categorie van paarden waarvan ook melding wordt gemaakt in de door de gemachtigde aangehaalde EU-richtlijn.

2. In artikel 1, 8/, van het ontwerp wordt voor de omschrijving van het begrip "diagnoseonderzoek" verwezen naar het handboek voor diagnoseonderzoeken en vaccins voor landdieren ("*Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals*").

Dergelijk procedé, waarbij regels worden gesteld door verwijzing naar internationale teksten, is niet zonder bezwaren: het gaat immers om normen die niet door de constitutioneel daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, die niet zijn onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

⁽¹⁾ Zie advies 43.767/3 van 20 november 2007 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van aviaire influenza".

Om enigszins aan voormelde bezwaren tegemoet te komen, zou minstens zo duidelijk mogelijk bepaald moeten worden om welke regels het in het bijzonder gaat en zou de vindplaats ervan moeten worden aangegeven. Tevens zou de versie van het betrokken handboek moeten worden vermeld, temeer daar het ontwerp mede strekt tot het omzetten in het interne recht van artikel 7 van het reeds genoemde besluit 2010/346/EU van de Commissie van 18 juni 2010 en in dat besluit specifiek wordt verwezen naar de *Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals 2009*.

Artikel 9

In artikel 7, lid 2, b), van het besluit 2010/346/EU van de Commissie van 18 juni 2010 wordt melding gemaakt van een "diergezondheidscertificaat volgens het model in bijlage C bij Richtlijn 90/426/EEG". ⁽²⁾ In overeenstemming met deze laatste verwijzing en met het oog op de duidelijkheid zou ook in artikel 9, § 3, 2/, van het ontwerp moeten worden gerefereerd aan de internrechtelijke regeling die het model van gezondheidscertificaat vaststelt ter implementatie van artikel 7, lid 2, b), van het meermaals genoemde besluit 2010/346/EU.

⁽²⁾ Bedoeld wordt richtlijn 90/426/EEG van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor het verkeer van paardachtigen en de invoer van paardachtigen uit derde landen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, S. DE TAEYE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.662/1/V
DU 10 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 9 août 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel "portant des mesures temporaires de lutte contre l'anémie infectieuse des équidés", a donné l'avis suivant:

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

*

* *

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 le fait

"dat equine infectueuze anemie, een zeer besmettelijk virus bij paardachtigen, zich onverwachts in 2010 op ons grondgebied voordeed. De dieren die genezen zijn blijven latente dragers van het virus en bovendien verspreidt het virus zich sneller bij hogere temperaturen. De besmette dieren, waarvan een honderdtal zich op ons grondgebied bevinden, zijn afkomstig van Roemenië. De bestaande reglementering laat niet toe afdoende maatregelen te nemen. Een onmiddellijke implementatie van Besluit 2010/345/EU is dan ook vereist".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis contient un certain nombre de mesures temporaires de lutte contre l'anémie infectieuse équine. Le projet transpose notamment en droit interne la décision 2010/346/UE de la Commission du 18 juin 2010 relative à des mesures de protection concernant l'anémie infectieuse équine en Roumanie.

2. Les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans l'article 9bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, qui s'énonce comme suit:

"Lorsqu'une des maladies reprises sur les listes de l'Organisation mondiale de santé animale (OIE) visées respectivement au chapitre 2.1.1.3. du code sanitaire pour les animaux terrestres (...) présente un accroissement soudain et inattendu de la morbidité ou de la mortalité ou de son impact zoonotique, le Ministre est autorisé en cas de danger grave de contamination et jusqu'à l'éradication de la contamination, à prendre toute mesure de lutte, y compris la réquisition d'entreprises, de biens et de personnes et l'abattage ou la mise à mort d'animaux et la détermination de la destination d'animaux, produits animaux ou autres objets".

FORMALITÉS

1. Ni l'avis de l'Inspection des Finances ni l'accord budgétaire n'ont été demandés parce que, selon le délégué, les dispositions en projet n'auraient aucune incidence budgétaire. En ce qui concerne plus spécifiquement l'article 14 du projet, le délégué a précisé ce qui suit:

"In art. 14 bedoelt men alleen de kosten voor analyse, bemonstering en aflevering van een gezondheidscertificaat (dit is alleen voor uitvoer nodig) en de kosten van art. 9. De kosten van analyse van verdachte dieren in een haard vallen ten laste van het FAVV".

Il ressort des précisions données par le délégué que l'application de l'article 14 du projet peut entraîner des coûts à la charge de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et que sur ce point, les dispositions en projet peuvent bel et bien avoir une incidence budgétaire. En conséquence, on appliquera les articles 5, 2/, et 14, 1/, b), de l'arrêté royal du 6 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et

.../...

budgétaire et l'avis de l'Inspection des Finances ainsi que l'accord budgétaire du Secrétaire d'État qui a le Budget dans ses attributions devront encore être recueillis.

2. Selon 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 s'applique aux mesures en projet.

Il ressort des documents communiqués au Conseil d'État que si le projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole, cette conférence n'a toutefois pas examiné elle-même le dossier. Tant que cet examen n'aura pas eu lieu ou tant que la conférence précitée n'aura pas approuvé le rapport du groupe de travail permanent, la prescription de l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sera pas respectée et la formalité concernée devra encore être accomplie. Si, à la suite de cette concertation, des modifications devaient encore être apportées au texte du projet, tel qu'il est soumis pour avis au Conseil d'État, l'avis de ce dernier devra également être sollicité à cet égard.

EXAMEN DU PROJET

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, 1/, du projet fait mention des termes "sauvage" et "domestiqué" dans la définition de l'"équidé". En ce qui concerne l'emploi du premier terme, il faut signaler que les régions qui, conformément à l'article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, ont la protection et la conservation de la nature dans leurs attributions, sont autorisées à prendre, à l'exclusion de toute autre autorité, des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage⁽³⁾.

Le délégué a dès lors été invité à donner des précisions sur la mention du terme "sauvage" à l'article 1^{er}, 1/, du projet. Il a déclaré ce qui suit:

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

"Definitie van 'paardachtigen' komt uit RL 90/426: het probleem van de bevoegdheid voor wilde paarden stelt zich niet in België omdat elk paard, ook in reservaten, deel moet uitmaken van een beslag en dus 'gedomesticeerd' is".

À cet égard, le délégué s'est référé à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juin 2005 relatif à l'identification et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale, qui dispose que tous les chevaux séjournant sur le territoire belge sont identifiés et encodés conformément aux dispositions de l'arrêté, selon un timing fixé dans celui-ci.

Ainsi comprise, la mention de mammifères "sauvages" à l'article 1^{er}, 1/, du projet n'affecte pas la compétence régionale en matière de protection et de conservation de la nature mais vise exclusivement une catégorie de chevaux dont fait également mention la directive UE que cite le délégué.

2. Pour la définition de la notion de "test diagnostique", l'article 1^{er}, 8/, du projet se réfère au manuel de (lire: des) tests diagnostiques et de (lire: des) vaccins pour les animaux terrestres (*"Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals"*).

Pareil procédé fixant des règles par référence à des textes internationaux n'est pas sans soulever d'objections : il s'agit en effet de normes qui n'ont pas été édictées par les organes constitutionnellement compétents pour le faire, qui ne sont pas soumises aux garanties régissant la confection de la législation et qui n'ont pas été publiées au Moniteur belge.

Pour répondre quelque peu aux objections précitées, il faudrait à tout le moins indiquer aussi clairement que possible de quelles règles il s'agit plus particulièrement et préciser leur source. Par ailleurs, la version du manuel concerné devrait être mentionnée, d'autant que le projet vise notamment à transposer en droit interne l'article 7 de la décision 2010/346/UE précitée de la Commission du 18 juin 2010 et que cette décision renvoie plus spécifiquement au *Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres 2009*.

Article 9

L'article 7, paragraphe 2, b), de la décision 2010/346/UE de la Commission du 18 juin 2010 fait mention d'un "certificat zoosanitaire (...) conformément au modèle figurant à l'annexe C de la directive 90/426/CEE" ⁽⁴⁾. Conformément à cette dernière référence et dans un souci de clarté, l'article 9, § 3, 2/, du projet devrait également viser les règles de droit interne qui fixent le modèle du certificat sanitaire dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article 7, paragraphe 2, b), de la décision 2010/346/UE précitée.

⁽⁴⁾ Est visée la directive 90/426/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux conditions de police sanitaire régissant les mouvements d'équidés et les importations d'équidés en provenance des pays tiers.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	S. DE TAEYE,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS, président de chambre.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME