

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.457/3
VAN 30 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 28 maart 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit “houdende maatregelen ter bestrijding van *Coxiella burnetii* bij schapen en geiten en houdende wijziging van lijst II van bijlage I van het koninklijk besluit van 22 mei 2005 houdende maatregelen voor de bewaking en de bescherming tegen bepaalde zoönoses en zoönoseverwekkers”, heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 als volgt:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheden dat de aanwezigheid van *Coxiella burnetii* op Belgische bedrijven bevestigd is, dat de vaccinatie een efficiënte methode is om *Coxiella burnetii* te beheersen en te bestrijden, dat een vaccin eind maart 2011 beschikbaar zal zijn, dat de bescherming van niet besmette dieren op besmette bedrijven door vaccinatie zo snel mogelijk moet optreden gezien de hoogste concentratie kiemen teruggevonden wordt tijdens de lammerperiode die loopt van december tot april, dat enkel niet drachtige dieren mogen gevaccineerd worden, dat de primaire vaccinatie minstens 3 weken voor het dekken moet afgerond zijn en dat het dekseizoen start in augustus.”

*
* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. 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 betrokken ministers 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 betrokken ministers in aanmerking kunnen nemen als zij te oordelen hebben of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp voorziet in een aantal maatregelen ter bestrijding van *Coxiella burnetii* (ook bekend als Q-koorts) bij schapen en geiten.

4.1. De rechtsgrond voor de artikelen 3 tot 6 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 mei 2005 houdende maatregelen voor de bewaking van en de bescherming tegen bepaalde zoönoses en zoönoseverwekkers (zie evenwel opmerking 5). Bij deze bepaling wordt de minister bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister) gemachtigd om de methoden voor te schrijven voor het opsporen van zoönoses en zoönoseverwekkers, het aantal en het type van de te nemen monsters, de bemonsteringsmethoden, alsook de methoden voor diagnostisch onderzoek die aangewend worden voor de identificatie en/of de kwantificering van zoönoseverwekkers.

De artikelen 7 tot 9 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit van 22 mei 2005 (zie evenwel opmerking 5). Bij deze bepaling wordt de minister gemachtigd om voor besmette bedrijven alle bijkomende controlemaatregelen te bepalen die hij nodig acht in het belang van de volksgezondheid.

De rechtsgrond voor artikel 10 van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 3, § 1, tweede lid, en 5, § 2, van het koninklijk besluit van 22 mei 2005. Bij deze bepalingen wordt de minister gemachtigd om de bewaking van zoönoses en zoönoseverwekkers door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) uit te breiden tot de zoönoses en zoönoseverwekkers vermeld in lijst II van bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 mei 2005, alsook om die lijst aan te vullen met andere zoönoses en zoönoseverwekkers waarvan het uitbreken ervan een gevaar zou inhouden voor de volksgezondheid.

4.2. De voornoemde bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2005 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 6, § 1, en 8 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, alsook in artikel 3, § 5, 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 bepalingen¹. Bij de eerstgenoemde bepalingen wordt de Koning gemachtigd om voor de dierenziekten die hij

¹ Bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001 tot bekrachtiging en wijziging 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 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

aanwijst, alle maatregelen te treffen met het doel de dierenziekten te bestrijden, uit te roeien en hun verspreiding en het in of uit het land brengen te verhinderen, alsook om een aantal andere daarmee samenhangende maatregelen te nemen. Op grond van de laatstgenoemde bepaling kan de Koning onder meer de wijze en de voorwaarden van de monsterneming, alsook de erkenningsvoorwaarden en -procedure van de analyselaboratoria bepalen.

5. In zoverre de artikelen 5, § 2, en 8, 1°, van het ontwerp de kosten voor de analyses en de aankoop van de vaccins ten laste leggen van het FAVV, ontberen ze een wettelijke grondslag, nu naar luid van artikel 4, § 7, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, de (pre)financiering van uitgaven in het kader van de programma's met betrekking tot de bestrijding van de ziekten bij dieren en planten enkel door het FAVV ten laste kan worden genomen volgens de bedragen en de voorwaarden die de Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Rekening houdend met de beperkte termijn die hem is toegemeten, kon de Raad van State geen regeling in een koninklijk besluit vinden waarin deze specifieke tenlastelegging wordt geregeld. De gemachtigde kon ook geen dergelijke regeling aanwijzen.

Het door de gemachtigde aangehaalde gegeven dat in de betrokken kosten is voorzien in het controleplan waarvoor de financiering in de begroting is opgenomen, doet geen afbreuk aan deze vaststelling. Zelfs in de veronderstelling dat de tenlasteneming van die specifieke kosten door het FAVV uitdrukkelijk zou zijn bepaald in de begrotingswet, vermag een dergelijke niet-normatieve wetsbepaling niet af te wijken van de zo-even aangehaalde normatieve wetsbepaling. Ook het gegeven dat in de praktijk de kosten reeds door het FAVV worden gedragen, neemt niet weg dat er *hic et nunc* geen juridische grondslag voor bestaat en dat deze juridische grondslag ook niet door een ministerieel besluit kan worden verschaft, maar slechts door een regeling bij een wet of bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in Ministerraad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het tweede lid van de aanhef dienen de verwijzingen naar de artikelen 4, § 1, en 10, § 2, van het erin vermelde koninklijk besluit van 22 mei 2005 te worden weggelaten. Bovendien verwijze men meer specifiek naar artikel 3, § 1, *tweede lid*, van dat koninklijk besluit.

7. In de aanhef dient een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 3, § 5, 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.

Artikel 3

8. Overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de controle van de kwaliteit van de rauwe melk en de erkenning van de interprofessionele organismen gebeurt de controle van de kwaliteit van rauwe melk, afkomstig van andere dieren dan koeien door een geaccrediteerd laboratorium en niet door een erkende interprofessionele organisatie. Artikel 3, § 2, 2°, van hetzelfde besluit bepaalt dat monsters ten minste twee keer per maand bij de ophaling of de levering worden genomen. Aangezien de minister bij dit besluit niet gemachtigd wordt om van deze bepalingen af te wijken, dient artikel 3 van het ontwerp erop te worden afgestemd.

Artikel 10

9. In het belang van de rechtszekerheid redigere men deze bepaling als volgt:

“Art. 10. In punt 4 van lijst II van bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 mei 2005, worden de woorden ‘*Coxiella burnetii*’ ingevoegd.”

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.457/3
DU 30 MARS 2011

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, le 28 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel « fixant des mesures de lutte contre la *Coxiella burnetii* chez les ovins et caprins et modifiant la liste II de l'annexe I de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques », a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 comme suit :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheden dat de aanwezigheid van *Coxiella burnetii* op Belgische bedrijven bevestigd is, dat de vaccinatie een efficiënte methode is om *Coxiella burnetii* te beheersen en te bestrijden, dat een vaccin eind maart 2011 beschikbaar zal zijn, dat de bescherming van niet besmette dieren op besmette bedrijven door vaccinatie zo snel mogelijk moet optreden gezien de hoogste concentratie kiemen teruggevonden wordt tijdens de lammerperiode die loopt van december tot april, dat enkel niet drachtige dieren mogen gevaccineerd worden, dat de primaire vaccinatie minstens 3 weken voor het dekken moet afgerond zijn en dat het dekseizoen start in augustus. »

*

* *

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

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. 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 des ministres concernés 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 les ministres concernés peuvent prendre en considération lorsqu'ils doivent apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

4. Le projet soumis pour avis prévoit un certain nombre de mesures de lutte contre la *Coxiella burnetii* (également dénommée fièvre Q) chez les ovins et les caprins.

4.1. Les articles 3 à 6 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 7 de l'arrêté royal du 22 mai 2005 portant des mesures pour la surveillance de et la protection contre certaines zoonoses et agents zoonotiques (voir toutefois l'observation 5). Cette disposition habilite le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) à prescrire les mesures de recherche des zoonoses et agents zoonotiques, le nombre et le type d'échantillons à prélever, les méthodes d'échantillonnage ainsi que les méthodes de diagnostic utilisées pour l'identification et/ou la quantification des agents zoonotiques.

Les articles 7 à 9 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2005 (voir toutefois l'observation 5). Cette disposition habilite le ministre à fixer, dans les exploitations infectées, toutes les mesures supplémentaires de contrôle qu'il juge nécessaire dans l'intérêt de la santé publique.

Le fondement juridique de l'article 10 de l'arrêté en projet est procuré par les articles 3, § 1^{er}, alinéa 2, et 5, § 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2005. Ces dispositions habilitent le ministre à étendre la surveillance des zoonoses et agents zoonotiques organisée par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) aux zoonoses et agents zoonotiques énumérés dans la liste II de l'annexe I de l'arrêté royal du 22 mai 2005, et à compléter cette liste par d'autres zoonoses et agents zoonotiques dont l'apparition pourrait entraîner un risque pour la santé publique.

4.2. À leur tour, les dispositions précitées de l'arrêté royal du 22 mai 2005 trouvent leur fondement juridique dans les articles 6, § 1^{er}, et 8 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, ainsi que dans l'article 3, § 5, 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 légales². Les premières dispositions habilitent le Roi à prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux qu'il désigne, de les éradiquer, ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays, ainsi qu'à

² Confirmé par la loi du 19 juillet 2001 portant confirmation et modification 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 et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

prendre un certain nombre de mesures connexes. En vertu de la dernière disposition citée, le Roi peut entre autres déterminer le mode et les conditions de prélèvement des échantillons ainsi que les conditions et la procédure d'agrément des laboratoires d'analyse.

5. Dans la mesure où ils mettent les frais d'analyses et l'achat des vaccins à la charge de l'AFSCA, les articles 5, § 2, et 8, 1°, du projet sont dénués de fondement juridique dès lors qu'aux termes de l'article 4, § 7, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, celle-ci peut uniquement prendre en charge le (pré)financement de dépenses dans le cadre de programmes de lutte contre les maladies animales et végétales, à hauteur des montants et aux conditions fixés par le Roi dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Compte tenu du bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'État n'a pas pu trouver d'arrêté royal réglant cette prise en charge spécifique. Le délégué n'a pas non plus été en mesure de désigner un tel acte.

La circonstance invoquée par le délégué, selon laquelle les frais concernés seraient prévus dans le plan de contrôle dont le financement est inscrit au budget, n'ôte rien à cette constatation. À supposer même que la prise en charge de ces frais spécifiques par l'AFSCA soit fixée expressément dans la loi budgétaire, une telle disposition légale non normative ne peut pas déroger à la disposition légale normative précitée. Même si, dans la pratique, les frais sont déjà supportés par l'AFSCA, il n'en demeure pas moins qu'il n'existe pas non plus de fondement juridique à cet effet actuellement et que ce fondement ne peut pas non plus être procuré par un arrêté ministériel, mais uniquement par des règles fixées par une loi ou un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au deuxième alinéa du préambule, on supprimera les références aux articles 4, § 1^{er}, et 10, § 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2005 visé. En outre, on visera plus précisément l'article 3, § 1^{er}, *alinéa* 2, de cet arrêté royal.

7. On insérera, dans le préambule, un alinéa visant l'article 3, § 5, 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.

Article 3

8. Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 relatif au contrôle de la qualité du lait cru et à l'agrément des organismes interprofessionnels, le contrôle de la qualité du lait cru provenant d'autres animaux que des vaches est effectué par un laboratoire accrédité et non par une organisation interprofessionnelle agréée. L'article 3, § 2, 2°, du même arrêté dispose que des échantillons sont prélevés au minimum deux fois par mois lors de la collecte ou de la livraison. Cet arrêté n'habilitant pas le ministre à déroger à ces dispositions, il s'impose d'adapter l'article 3 du projet en conséquence.

Article 10

9. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, on rédigera cette disposition comme suit :

« Art. 10. Au point 4 de la liste II de l'annexe I de l'arrêté royal du 22 mai 2005, les mots '*Coxiella burnetii*' sont insérés. »

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS