

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.233/3
VAN 20 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 augustus 2011 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de bestrijding van infectieuze anemie bij paardachtigen', 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 beperkt 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

2. 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 deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe controlemaatregelen te bepalen om het uitbreken van infectieuze paardenanemie te voorkomen en bestrijdingsmaatregelen te nemen die toegepast dienen te worden bij verdenking of bevestiging van de ziekte (zie artikel 1).

De meeste van die maatregelen dienen zonder meer genomen te worden in geval van verdenking of bevestiging, sommige maatregelen kunnen bijkomend opgelegd worden door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: Agentschap).

Het ontwerp voorziet in specifieke maatregelen bij invoer van paardachtigen afkomstig uit Roemenië op het Belgisch grondgebied.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 3 juni 1960 'houdende maatregelen van diergeneeskundige politie inzake besmettelijke bloedarmoede en encephalo-myelitis der eenhoevigen', althans voor wat betreft de besmettelijke bloedarmoede.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

4. De in het ontwerp geregelde aangelegenheid behoort in beginsel tot de federale bevoegdheid inzake diergezondheid.

Uit de definitie van het begrip “Paardachtige (Paard)” in artikel 2, 1°, blijkt echter dat het ontworpen besluit mede van toepassing is op wilde paarden. De vraag rijst of de federale overheid aldus niet een aangelegenheid zou regelen die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

De gewesten zijn immers bevoegd inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud (zie artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). Zoals het Grondwettelijk Hof heeft overwogen, zijn zij dan ook met uitsluiting van iedere andere overheid ertoe gemachtigd maatregelen te nemen tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren.¹

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat er in België enkele dierenparken en dierentuinen zijn waar paarden wild leven. De dieren zijn volgens haar niet gedomesticeerd, maar hebben wel een houder en worden ook door middel van transportmiddelen vervoerd naar een ander park. De gemachtigde stelde voorts dat, hoewel deze dieren niet gedomesticeerd zijn, zij toch niet even “wild” leven als bijvoorbeeld een everzwijn.

Ook al zijn in het wild levende paarden misschien niet even wild als andere wilde dieren, dit neemt niet weg dat de federale overheid niet bevoegd is ten aanzien van die wilde paarden. Het voorkomen en het bestrijden van besmettingen bij wilde paarden behoren integendeel tot de bevoegdheid van de gewesten. Het toepassingsgebied van het ontworpen besluit moet worden beperkt tot gedomesticeerde paarden.

¹ GwH 31 januari 1989, nr. 1/89, 8.B.2. Zie in dezelfde zin R.v.St., afd. Wetg., advies 48.662/1/V van 10 augustus 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 19 oktober 2010 ‘houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van equine infectieuze anemie’.

RECHTSGROND

5. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond gezocht in de artikelen 6, 7, 8, 9 en *9bis* van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en in de artikelen 4 en 5 van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

5.1. In verband met de dierengezondheidswet moet vooreerst worden opgemerkt dat de bepalingen van hoofdstuk III van die wet (“Bijzondere maatregelen ter voorkoming en ter bestrijding van bepaalde dierenziekten”) slechts gelden voor de dierenziekten die door de Koning onder toepassing van dat hoofdstuk zijn gebracht (artikel 6, § 1). De infectieuze anemie is een ziekte bij paardachtigen die is vermeld in artikel 1, 2°, 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’.

Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kan worden aangenomen dat het ontworpen besluit rechtsgrond vindt in de artikelen 6, § 1, 7, 8, eerste lid, 1°, 3° en 4°, en 9, 1°, 2°, 3°, 4° en 5°, van de dierengezondheidswet.

Het in de aanhef vermelde artikel *9bis* van de dierengezondheidswet biedt daarentegen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De gemachtigde is het hiermee eens.

5.2. In verband met de wet van 4 februari 2000 verwijst de gemachtigde in het bijzonder naar artikel 4, §§ 2 en 3, in combinatie met artikel 5, tweede lid, 13°, van die wet. Voor wat de algemene taken van het Agentschap betreft, die rechtstreeks betrekking hebben op de kwaliteit van het voedsel en de veiligheid van de voedselketen, wordt inderdaad, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), uitvoering gegeven aan deze bepalingen.

5.3. In het tiende lid van de aanhef wordt in de vorm van een overweging ook verwezen naar het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Voor zover het ontwerp ook betrekking heeft op de bijkomende taken van het Agentschap, vindt het tevens rechtsgrond in artikel 4, § 6, van de hiervóór genoemde wet van 4 februari 2000, gelezen in samenhang met artikel 2, d), van het hiervóór genoemde koninklijk besluit van 16 november 2001.

6. Artikel 12 van het ontwerp doet een specifieke vraag rijzen.

Volgens die bepaling kan het Agentschap alle aanvullende maatregelen nemen die het nodig acht om het infectieuze paardenanemievirus in te dammen, met inachtneming van de specifieke epidemiologische, zoötechnische, commerciële en sociale situatie in het getroffen gebied.

In dit verband moet worden gewezen op artikel 6, § 2, van de diergezondheidswet. Volgens die bepaling kan “de Dienst”, waaronder ook het Agentschap verstaan kan worden, “bij dreigend gevaar van besmetting door een besmettelijke dierenziekte” maatregelen nemen. Die maatregelen mogen echter niet langer dan dertig dagen van kracht zijn.

Gelet op dat artikel 6, § 2, rijst de vraag of artikel 12 van het ontwerp niet overbodig is. Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat het nuttig is artikel 12 in het ontwerp te behouden, zouden zij in die bepaling moeten preciseren dat het Agentschap de daarin bedoelde maatregelen kan nemen “met toepassing van artikel 6, § 2, van de diergezondheidswet van 24 maart 1987”. Uiteraard geldt de beperking van de geldigheidsduur van die maatregelen tot dertig dagen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de aanhef dient een eerste lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet (zie opmerking 5.2).

8. In het eerste lid van de aanhef (dat dan het tweede lid zal worden), dient de verwijzing naar artikel 9bis van de diergezondheidswet te worden weggelaten (zie opmerking 5.1).

9. In het tweede lid van de aanhef (dat dan het derde lid zal worden) kan meer precies worden verwezen naar artikel 4, §§ 2, 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 13° (zie de opmerkingen 5.2 en 5.3).

10. Het tiende lid van de aanhef, dat een overweging bevat waarin wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 16 november 2001, dient omgevormd te worden tot een rechtstreekse verwijzing naar artikel 2, d), van dat besluit (zie opmerking 5.3). Het aldus omgevormde lid dient verplaatst te worden vóór de verwijzing naar het koninklijk besluit van 3 juni 1960.

Artikel 21

11. Volgens artikel 21, eerste lid, worden de officiële diagnostische tests uitgevoerd volgens het desbetreffende hoofdstuk van de laatste versie van het Handboek voor diagnostische tests en vaccins voor landdieren (“Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals”²) van de Wereldorganisatie voor Dierengezondheid (OIE).³

Een dergelijk procedé, waarbij regels worden gesteld door verwijzing naar een internationale tekst, 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.

Te dezen wordt verwezen naar de laatste versie van het handboek. De aangehaalde kritiek op het verwijzen naar een dergelijke internationale tekst geldt ook hier. Om enigszins aan de bezwaren tegemoet te komen, zou gepreciseerd kunnen worden dat het gaat om de zesde uitgave van het handboek (2008), en zou de vindplaats van het handboek gegeven kunnen worden.

² In de Franse tekst van het ontwerp schrijve men: “Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres”.

³ Dit handboek is te raadplegen op de volgende website van de Wereldorganisatie voor Dierengezondheid: <http://www.oie.int/manual-of-diagnostic-tests-and-vaccines-for-terrestrial-animals>. De Wereldorganisatie, oorspronkelijk het “Office international des Épizooties” (OIE), is een internationale instelling, opgericht bij de Internationale Overeenkomst voor het oprichten te Parijs van een Internationaal Bureau der Veeziekten, ondertekend te Parijs op 25 januari 1924.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

Avis 50.233/3
DU 20 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Agriculture, le 30 août 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la lutte contre l'anémie infectieuse des équidés', 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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de définir les mesures de contrôle destinées à prévenir l'apparition d'anémie infectieuse des équidés et d'adopter les mesures de lutte à mettre en œuvre en cas de suspicion ou de confirmation de cette maladie (voir l'article 1^{er}).

La plupart de ces mesures doivent être prises d'office en cas de suspicion ou de confirmation, certaines mesures peuvent additionally être imposées par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence).

Le projet prévoit des mesures spécifiques lorsque des équidés en provenance de Roumanie sont introduits sur le territoire belge.

L'arrêté en projet est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 3 juin 1960 'portant des mesures de police sanitaire relatives à l'anémie infectieuse et à l'encéphalo-myélite des équidés', à tout le moins en ce qui concerne l'anémie infectieuse.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

4. La matière réglée par le projet relève en principe de la compétence fédérale en ce qui concerne la santé des animaux.

Il résulte cependant de la définition de la notion de « Équidé (Cheval) » figurant à l'article 2, 1^o, que l'arrêté en projet s'applique également aux chevaux sauvages. On peut se demander si l'autorité fédérale ne réglerait pas dès lors une matière relevant de la compétence des régions.

Les régions sont en effet compétentes en matière de protection et de conservation de la nature (voir l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'). Comme l'a considéré la Cour constitutionnelle, elles sont par conséquent autorisées à prendre, à l'exclusion de toute autre autorité, des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage.¹

Interpellée sur ce point, la déléguée a déclaré qu'il existe en Belgique quelques parcs animaliers et jardins zoologiques abritant des chevaux sauvages. Selon elle, les animaux ne sont pas domestiqués, mais ils ont cependant un détenteur et leur transfert vers un autre parc s'effectue en utilisant des moyens de transport. La déléguée a encore affirmé que, bien que ces animaux ne soient pas domestiqués, ils n'ont toutefois pas une vie aussi « sauvage » que celle d'un sanglier, par exemple.

Bien que les chevaux vivant à l'état sauvage ne soient peut-être pas aussi sauvages que d'autres animaux dans cet état, il n'en demeure pas moins que l'autorité fédérale est dépourvue de compétence à leur égard. Il appartient au contraire aux régions de prévenir les contaminations des chevaux sauvages et de lutter contre celles-ci. Le champ d'application de l'arrêté en projet doit être limité aux chevaux domestiques.

¹ C.C., 31 janvier 1989, n° 1/89, 8.B.2. Voir dans le même sens C.E., section de législation, avis 48.662/1/V du 10 août 2010 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 19 octobre 2010 'portant des mesures temporaires de lutte contre l'anémie infectieuse des équidés'.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Le préambule du projet mentionne à titre de fondement juridique les articles 6, 7, 8, 9 et 9bis de la loi du 24 mars 1987 ‘relative à la santé des animaux’ et les articles 4 et 5 de la loi du 4 février 2000 ‘relative à la création de l’Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’.

5.1. En ce qui concerne la loi relative à la santé des animaux, il faut tout d’abord observer que les dispositions du chapitre III de cette loi (« Mesures particulières tendant à prévenir et à lutter contre certaines maladies des animaux ») ne s’appliquent qu’aux maladies des animaux auxquelles le Roi rend ce chapitre applicable (article 6, § 1^{er}). L’anémie infectieuse est une maladie équine qui est mentionnée à l’article 1^{er}, 2°, 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’.

Sous réserve de ce qui sera observé ci-dessous, on peut considérer que l’arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 6, § 1^{er}, 7, 8, alinéa 1^{er}, 1°, 3° et 4°, et 9, 1°, 2°, 3°, 4° et 5°, de la loi relative à la santé des animaux.

L’article 9bis de la loi relative à la santé des animaux, que mentionne le préambule, ne procure en revanche aucun fondement juridique à l’arrêté en projet. La déléguée en convient.

5.2. À propos de la loi du 4 février 2000, la déléguée fait notamment référence à l’article 4, §§ 2 et 3, combiné à l’article 5, alinéa 2, 13°, de cette loi. En ce qui concerne les missions générales de l’Agence, qui ont directement trait à la qualité de l’alimentation et à la sécurité de la chaîne alimentaire, le pouvoir général d’exécution du Roi (article 108 de la Constitution) permet en effet de donner exécution à ces dispositions.

5.3. Dans le dixième alinéa du préambule, un considérant fait également référence à l’arrêté royal du 16 novembre 2001 ‘confiant à l’Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires’.

Dans la mesure où le projet concerne également les missions complémentaires de l’Agence, il trouve aussi un fondement juridique à l’article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000, précitée, lu en combinaison avec l’article 2, d), de l’arrêté royal du 16 novembre 2001, susvisé.

6. L'article 12 du projet soulève une question spécifique.

Selon cette disposition, l'Agence peut prendre toutes les mesures supplémentaires qu'elle juge nécessaires pour contenir le virus de l'anémie infectieuse des équidés en tenant compte des conditions particulières prévalant dans la zone touchée en matière épidémiologique, zootechnique, commerciale et sociale.

À cet égard, il faut rappeler l'article 6, § 2, de la loi relative à la santé des animaux. Cette disposition prévoit qu'« en cas de danger imminent de contamination par une maladie contagieuse », « le Service », qui peut aussi être compris comme étant l'Agence, peut prendre des mesures. Ces mesures ne peuvent toutefois pas produire effet plus de trente jours.

Eu égard à cet article 6, § 2, la question se pose de savoir si l'article 12 du projet n'est pas superflu. Si les auteurs du projet estiment qu'il est utile de le conserver dans le projet, ils devraient y préciser que l'Agence peut prendre les mesures qui y sont visées « en application de l'article 6, § 2, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux ». Il est évident que la limitation à trente jours de la durée de validité de ces mesures s'applique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Dans le préambule, il y a lieu d'insérer un premier alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution (voir l'observation 5.2).

8. Dans le premier alinéa du préambule (qui deviendra alors le deuxième), la référence à l'article 9bis de la loi relative à la santé des animaux doit être omise (voir l'observation 5.1).

9. Dans le deuxième alinéa du préambule (qui deviendra alors le troisième alinéa), on peut faire plus précisément référence à l'article 4, §§ 2, 3 et 6, et à l'article 5, alinéa 2, 13° (voir les observations 5.2 et 5.3).

10. Le dixième alinéa du préambule, qui est composé d'un considérant faisant référence à l'arrêté royal du 16 novembre 2001, doit devenir une référence directe à l'article 2, d),

de cet arrêté (voir l'observation 5.3). L'alinéa ainsi transformé doit prendre place avant la référence à l'arrêté royal du 3 juin 1960.

Article 21

11. L'article 21, alinéa 1^{er}, dispose que les tests diagnostiques officiels sont effectués conformément au chapitre concerné de la dernière version du manuel de tests diagnostiques et de vaccins pour animaux terrestres (« Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals » ²) de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE).³

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.

Il est en l'occurrence fait référence à la dernière version du manuel. Le grief concernant la référence faite à un tel texte international s'applique également ici. Pour répondre quelque peu aux objections, on pourrait préciser qu'il s'agit de la sixième édition du manuel (2008) et indiquer le lieu où il peut être consulté.

² Dans le texte français du projet, on écrira : « Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres ».

³ Ce manuel peut être consulté sur le site internet suivant de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale : <http://www.oie.int/fr/manuel-des-tests-de-diagnostic-et-des-vaccins-pour-les-animaux-terrestres>. L'Organisation mondiale, à l'origine « l'Office international des épizooties (OIE) » est un organisme international, créé par l'Arrangement international pour la création, à Paris, d'un Office international des épizooties, signé à Paris le 25 janvier 1924.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS