



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.816/1
van 7 maart 2013

avis 52.816/1
du 7 mars 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van 5 mei
2008 betreffende de bestrijding
van aviaire influenza'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
5 mai 2008 relatif à la lutte
contre l'influenza aviaire'

Op 29 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 maart 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 mei 2008 betreffende de bestrijding van aviaire influenza'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 2013.

*

Le 29 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 7 mars 2013 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 mai 2008 relatif à la lutte contre l'influenza aviaire'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 février 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 3 april 2006 'houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van de aviaire influenza' en het ministerieel besluit van 10 juli 2012 'houdende beschermende maatregelen voor pluimvee en andere in gevangenschap gehouden vogels, alsook hun producten, bij het uitbreken van hoogpathogene aviaire influenza van het subtype H5N1 bij wilde vogels' op te heffen en de inhoud van deze twee ministeriële besluiten op te nemen in het koninklijk besluit van 5 mei 2008 'betreffende de bestrijding van aviaire influenza'.¹

Voorts wordt een wijziging aangebracht in artikel 61 van het koninklijk besluit van 5 mei 2008 met betrekking tot de vergoeding die wordt toegekend aan de eigenaar van op bevel afgemaakte dieren.

2.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 7, 8, eerste lid, 1°, 2°, 3°, en tweede lid, 9, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

2.2. Het toekennen van opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' en met artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 'houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Gelet op hetgeen *sub* 2.2 is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet in een nieuw eerste lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, dient in het huidige tweede lid (dat het derde lid wordt) eveneens te worden verwezen naar artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000, en moet een nieuw vierde lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

¹ Hiermee wordt tegemoetgekomen aan opmerkingen aangaande de rechtsgrond die de Raad van State heeft geformuleerd in zijn advies 49.358/3 van 30 maart 2011 over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende maatregelen om de insleep van aviaire influenza te vermijden en om aviaire influenza te bestrijden' en waaraan werd herinnerd in advies 51.134/3 van 17 april 2012 over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende beschermende maatregelen voor pluimvee en andere in gevangenschap gehouden vogels, alsook hun producten, bij het uitbreken van hoogpathogene aviaire influenza van het subtype H5N1 bij wilde vogels'.

Artikel 3

4. In het voormelde advies 49.358/3 heeft de Raad van State over de ontworpen bepaling, toen nog in de vorm van een ontwerp van ministerieel besluit, reeds het volgende opgemerkt:

“Zo moet overeenkomstig artikel 2, 1 (lees 1°), b), van het ontwerp door de organisator van verzamelingen van pluimvee en van andere in gevangenschap levende vogels een lijst bijgehouden worden met de namen en adressen van de deelnemers aan de verzameling. Deze lijst moet gedurende ten minste twee maanden ter beschikking worden gehouden van het FAVV. Een dergelijke beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven kan allerminst worden beschouwd als een maatregel van bijkomstige of detailmatige aard. De vraag rijst zelfs of een dergelijke bepaling kan worden uitgevaardigd zonder dat ervoor een uitdrukkelijke wettelijke basis bestaat, mede gelet op het in artikel 22, eerste lid, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel.”

Deze kritiek blijft ook relevant nu de regeling is omgewerkt tot een ontwerp van koninklijk besluit. Het staat aan de steller van het ontwerp om de ontworpen maatregel te verantwoorden in het licht van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en aan te geven welke wettelijke bepaling een dergelijke beperking van dit recht kan verantwoorden. De vraag rijst ook of met een minder verregaande maatregel de doelstelling inzake de bestrijding van aviaire influenza niet evenzeer bereikt kan worden.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abroger l'arrêté ministériel du 3 avril 2006 'portant des mesures temporaires de lutte contre l'influenza aviaire' et l'arrêté ministériel du 10 juillet 2012 'portant des mesures de protection des volailles et des autres oiseaux captifs, ainsi que de leurs produits, en cas d'apparition de l'influenza aviaire hautement pathogène du sous-type H5N1 chez les oiseaux sauvages' et d'insérer le contenu de ces deux arrêtés ministériels dans l'arrêté royal du 5 mai 2008 'relatif à la lutte contre l'influenza aviaire'¹.

Une modification est ensuite apportée à l'article 61 de l'arrêté royal du 5 mai 2008 en ce qui concerne l'indemnité accordée au propriétaire des animaux mis à mort par ordre.

2.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 7, 8, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, et alinéa 2, 9, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'.

2.2. L'attribution de missions à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 4 et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire' et avec l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires'.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

3. Compte tenu de l'observation concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet formulée au point 2.2, il y a lieu de faire référence dans un premier alinéa nouveau du préambule à l'article 108 de la Constitution, dans le deuxième alinéa actuel (qui devient le troisième alinéa), de faire également référence à l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000, ainsi que d'insérer un quatrième alinéa nouveau faisant référence à l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

¹ Il est ainsi répondu aux observations relatives au fondement juridique que le Conseil d'État a formulées dans son avis 49.358/3 du 30 mars 2011 sur un projet d'arrêté ministériel 'portant des mesures de prévention de l'introduction et de lutte contre l'influenza aviaire' et qui ont été rappelées dans l'avis 51.134/3 du 17 avril 2012 sur un projet d'arrêté ministériel 'portant des mesures de protection des volailles et des autres oiseaux captifs, ainsi que de leurs produits, en cas d'apparition de l'influenza aviaire hautement pathogène du sous-type H5N1 chez les oiseaux sauvages'.

Article 3

4. Dans l'avis 49.358/3 précité, le Conseil d'État avait déjà observé ce qui suit en ce qui concerne la disposition en projet, qui figurait alors encore dans un projet d'arrêté ministériel :

« Ainsi, conformément à l'article 2, 1 (lire 1^o), b), du projet, l'organisateur de rassemblements de volailles et d'autres oiseaux captifs doit tenir une liste mentionnant le nom et l'adresse des participants au rassemblement. Cette liste doit être mise à la disposition de l'AFSCA pendant au moins deux mois. Pareille restriction au droit au respect de la vie privée ne peut en aucun cas être regardée comme une mesure d'ordre accessoire ou de détail. La question se pose même de savoir si une telle disposition peut être édictée sans qu'il existe de base légale expresse à cet effet, compte tenu notamment du principe de légalité inscrit à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution ».

Cette critique conserve sa pertinence, à présent que les dispositions font l'objet d'un projet d'arrêté royal. Il appartient à l'auteur du projet de justifier la mesure en projet au regard du droit au respect à la vie privée et d'indiquer la disposition légale susceptible de justifier une telle restriction de ce droit. La question se pose aussi de savoir s'il n'est pas possible d'atteindre l'objectif poursuivi en matière de lutte contre l'influenza aviaire par une mesure moins drastique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME