



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.119/3
van 14 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot aanwijzing van de
dierenziekten die vallen onder
de toepassing van hoofdstuk III
van de dierengezondheidswet
van 24 maart 1987 en tot
regeling van de aangifteplicht'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.119/3
du 14 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté royal
'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 et
portant règlement de la
déclaration obligatoire'

Op 13 september 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de diergezondheidswet van 24 maart 1987 en tot regeling van de aangifteplicht'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 14 oktober 2013.

*

Le 13 septembre 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, sur un projet d'arrêté royal '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 et portant règlement de la déclaration obligatoire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 octobre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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 14 octobre 2013.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de aanwijzing van de dierenziekten die onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: dierengezondheidswet) vallen. Tevens wordt geregeld voor welke ziekten een aangifteplicht geldt voor de verantwoordelijke, de dierenarts of de verantwoordelijke van een laboratorium en hoe deze aangifteplicht wordt uitgevoerd.

Het ontwerp voorziet tevens in de opheffing 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', alsook van een aantal andere, veelal oudere koninklijke en ministeriële besluiten die achterhaald blijken te zijn.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 6, § 1, en 7 van de dierengezondheidswet, wat betreft de aanwijzing van de dierenziekten die onder hoofdstuk III van deze wet vallen en wat betreft de aangifteplicht.¹

3.2. Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), vindt het ontworpen besluit tevens rechtsgrond in de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' (voor de gewone opdrachten van het FAVV), en in artikel 4, § 6, van dezelfde wet en 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' (voor de bijkomende opdrachten van het FAVV), gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet.

3.3. Wat betreft de meldingsplicht die specifiek wordt opgelegd aan de laboratoria, kan rechtsgrond gevonden worden in artikel 4, § 3, tweede lid, 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', bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001².

3.4. De opheffing van de in de artikelen 11 en 12 van het ontwerp vermelde bepalingen kan in de meeste gevallen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de

¹ Zie evenwel opmerking 8 bij artikel 6 van het ontwerp.

² 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'.

Koning, gelezen in samenhang met de bepaling waarbij de rechtsgrond ervoor werd opgeheven, namelijk artikel 32, § 1, van de dierengezondheidswet.

Een aantal andere, meer recente besluiten vinden rechtsgrond in verscheidene bepalingen van de dierengezondheidswet, namelijk in de artikelen 6, § 1, 7, 8 en 9. Voor de opheffing van deze besluiten moet bijgevolg rechtsgrond worden gezocht in deze bepalingen.

VORMVEREISTEN

4. Het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting ontbreekt en moet alleszins nog worden ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangepast, rekening houdende met hetgeen *sub* 3 hieromtrent is uiteengezet.

Artikel 2

6. Het verdient aanbeveling om in artikel 2, § 3, van het ontwerp naar analogie van artikel 2, § 2, ervan, te schrijven dat de aangifteplicht geldt voor de verantwoordelijke van een laboratorium.

Artikel 3

7. In artikel 3 van het ontwerp wordt op algemene wijze verwezen naar “de procedure als beschreven in het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de autocontrole, de meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen”. De gemachtigde beaamde dat hier meer precies verwezen kan worden naar artikel 8 van dat koninklijk besluit.

Artikel 6

8. In artikel 6 van het ontwerp wordt het verboden om “gelijk welke actie te ondernemen om de verdenking, het vermoeden, het uitbreken, elk voorteken van het uitbreken, de vaststelling of de diagnose van een aangifteplichtige ziekte te verbergen of te verhinderen”. Een dergelijk verbod kan niet onmiddellijk worden ingepast in één van de *sub* 3 vermelde rechtsgrond biedende bepalingen.

Daar komt bij dat in de dierengezondheidswet nu reeds een aantal vergelijkbare handelingen, die in het ontwerp worden verboden, strafbaar worden gesteld. Bij artikel 23, § 1, 1°, e), van de wet wordt een gevangenisstraf van vijftien dagen tot vijf jaar en een

geldboete van duizend tot tienduizend frank opgelegd aan de persoon wiens verzuim de ter uitvoering van de dierengezondheidswet genomen besluiten na te leven, oorzaak is van besmetting van andere dieren. Overeenkomstig artikel 23, § 1, 2°, a), van die wet wordt de verantwoordelijke of de dierenartsen die niet onmiddellijk de aangewezen overheid waarschuwen, wanneer de aangifte van elk bestaan of elke verdenking van een dierenziekte is opgelegd overeenkomstig artikel 7, bestraft met een geldboete van honderd frank tot vijfduizend frank. Bij artikel 23, § 1, 3°, b), van dezelfde wet wordt hij die zich verzet tegen bezoeken, inspecties, inbeslagnemingen, controles, bloed-, urine- en diagnostische afnemingen en andere monsternemingen of verzoeken om inlichtingen of bescheiden door de overheidspersonen bedoeld in artikel 20 ervan of die wetens onjuiste inlichtingen of bescheiden verstrekt, bestraft met een geldboete van zesentwintig tot duizend frank. Bovendien is overeenkomstig artikel 24, eerste lid, van de dierengezondheidswet de overtreding van onder meer de aangifteverplichtingen in het te nemen besluit strafbaar met een geldboete van tien frank tot vijftwintig frank.

Aangezien de ontworpen bepaling nagenoeg volledig overlapt met de zo-even geschetste strafbaarstellingen, ziet de Raad van State niet in wat de meerwaarde ervan zou zijn, nog afgezien van de vraag of ervoor wel rechtsgrond kan worden gevonden.

Artikel 7

9. In artikel 7 van het ontwerp wordt een afwijking ingevoerd op hetgeen bepaald wordt in artikel 1, § 2, 2°, van het ontwerp. Aangezien de laatstgenoemde bepaling enkel een definitie betreft van het begrip “aangifteplicht”, die als dusdanig geen rechtsregel bevat, kan beter worden verwezen naar artikel 2, § 3, van het ontwerp, dat het voorschrift aangaande de aangifteplicht bevat waarvan werkelijk wordt afgeweken bij artikel 7 van het ontwerp.

Artikel 11

10. Bij artikel 11 van het ontwerp worden een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 20 september 1883 ‘houdende reglement van algemeen bestuur van de diergeneeskundige politie’ opgeheven,³ waaronder artikel 1 van dat besluit, dat het toepassingsgebied ervan bepaalt. Het opheffen van die bepaling staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel wanneer tegelijkertijd andere bepalingen van dat besluit worden gehandhaafd. De gemachtigde verklaarde in dat verband bovendien dat nog wordt onderzocht welke andere bepalingen van dat besluit eveneens moeten worden opgeheven.

De stellers van het ontwerp moeten, rekening houdende met het voorgaande, opnieuw onderzoeken welke bepalingen van het koninklijk besluit van 20 september 1883 precies moeten worden opgeheven.

*

³ Overigens kan de vermelding van “§ 17, A, B, C, D, E, en F” ter wille van de rechtszekerheid beter worden vervangen door een opsomming van de artikelen die tot die rubrieken behoren.

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de désigner les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après : loi relative à la santé des animaux). Il précise en outre pour quelles maladies la déclaration obligatoire s'applique au responsable, au vétérinaire ou au responsable d'un laboratoire et les modalités de mise en œuvre de la déclaration concernée.

Le projet abroge également 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' ainsi plusieurs autres arrêtés royaux et ministériels généralement plus anciens qui s'avèrent obsolètes.

3.1. En principe, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 6, § 1^{er}, et 7 de la loi relative à la santé des animaux, en ce qui concerne, d'une part, la désignation des maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de cette loi et, d'autre part, la déclaration obligatoire¹.

3.2. En ce qui concerne l'attribution de missions à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA), l'arrêté en projet trouve en outre un fondement juridique dans les articles 4, §§ 1^{er} à 3, 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' (pour les missions ordinaires de l'AFSCA), ainsi qu'à l'article 4, § 6, de la même loi et à 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' (pour les missions complémentaires de l'AFSCA), combinés avec l'article 108 de la Constitution.

3.3. En ce qui concerne l'obligation de notification qui est imposée spécifiquement aux laboratoires, un fondement juridique peut être trouvé à l'article 4, § 3, alinéa 2, 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', confirmé par la loi du 19 juillet 2001².

¹ Voir toutefois l'observation 8 concernant l'article 6 du projet.

² 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'.

3.4. Dans la plupart des cas, l'abrogation des dispositions mentionnées aux articles 11 et 12 du projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec la disposition qui a abrogé leur fondement juridique, à savoir l'article 32, § 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux.

Un certain nombre d'autres arrêtés, plus récents, trouvent leur fondement juridique dans diverses dispositions de la loi relative à la santé des animaux, à savoir dans les articles 6, § 1^{er}, 7, 8 et 9. Dès lors, c'est dans ces dispositions qu'il faut rechercher un fondement juridique pour l'abrogation de ces arrêtés.

FORMALITÉS

4. L'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions faisant défaut, il devra en tout cas encore être recueilli.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On adaptera la mention du fondement juridique dans le préambule en tenant compte des observations formulées à cet égard au point 3.

Article 2

6. Par analogie avec l'article 2, § 2, du projet, il est recommandé d'écrire à l'article 2, § 3, que la déclaration obligatoire s'applique au responsable d'un laboratoire.

Article 3

7. L'article 3 du projet fait référence d'une manière générale à « la procédure décrite à l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire ». Le délégué a confirmé qu'en l'occurrence on pouvait faire plus précisément référence à l'article 8 de cet arrêté royal.

Article 6

8. L'article 6 du projet interdit « de prendre toute action destinée à cacher ou empêcher la présomption, toute apparition ou tout symptôme d'apparition, la constatation ou le diagnostic d'une maladie à déclaration obligatoire ». Une telle interdiction ne s'inscrit pas d'emblée dans une des dispositions procurant un fondement juridique mentionnées au point 3.

En outre, la loi relative à la santé des animaux incrimine d'ores et déjà un certain nombre d'actes comparables qui sont interdits dans le projet. L'article 23, § 1^{er}, 1^o, e), de la loi

punit d'un emprisonnement de quinze jours à cinq ans et d'une amende de mille francs à dix mille francs quiconque, en omettant d'observer les arrêtés pris en exécution de la même loi, provoque la contagion d'autres animaux. Conformément à l'article 23, § 1^{er}, 2°, a), de cette loi, le responsable ou les vétérinaires qui n'avertissent pas sur-le-champ l'autorité désignée lorsque la déclaration de toute existence ou de toute suspicion d'une maladie des animaux est imposée conformément à l'article 7 est puni d'une amende de cent francs à cinq mille francs. L'article 23, § 1^{er}, 3°, b), de la même loi punit d'une amende de vingt-six francs à mille francs celui qui s'oppose aux visites, inspections, saisies, contrôles, prises de sang et d'urine, prélèvements diagnostiques et autres prises d'échantillons ou aux demandes de renseignements ou de documents faits par les agents de l'autorité visés à l'article 20 ou qui, sciemment, fournit des renseignements ou des documents inexacts. En outre, conformément à l'article 24, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux, les infractions, notamment, aux déclarations obligatoires prévues dans l'arrêté envisagé sont punies d'une amende de dix francs à vingt-cinq francs.

La disposition en projet faisant quasiment double emploi avec les incriminations évoquées ci-dessus, le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle en serait la plus-value, abstraction faite de la question de savoir si on pourrait effectivement lui trouver un fondement juridique.

Article 7

9. L'article 7 du projet déroge à l'article 1^{er}, § 2, 2°, du projet. Cette dernière disposition contenant uniquement une définition de la notion de « déclaration obligatoire », qui en tant que telle ne renferme pas de règle normative, il serait préférable de faire référence à l'article 2, § 3, du projet, qui prescrit la déclaration obligatoire à laquelle l'article 7 du projet déroge effectivement.

Article 11

10. L'article 11 du projet abroge un certain nombre de dispositions de l'arrêté royal du 20 septembre 1883 'contenant règlement d'administration générale pour assurer la surveillance de la police sanitaire des animaux domestiques'³, dont l'article 1^{er} de cet arrêté, qui en définit le champ d'application. L'abrogation de cette disposition se heurte au principe de sécurité juridique lorsque d'autres dispositions de cet arrêté sont en même temps maintenues. Le délégué a en outre déclaré à cet égard que l'on examine encore quelles autres dispositions de cet arrêté doivent également être abrogées.

³ Au demeurant, il serait préférable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de remplacer la mention « § 17, A, B, C, D, E, et F » par une énumération des articles qui font partie de ces rubriques.

Compte tenu de ce qui précède, les auteurs du projet examineront à nouveau quelles sont précisément les dispositions de l'arrêté royal du 20 septembre 1883 qui doivent être abrogées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT