



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.279/3
van 13 april 2015

avis 57.279/3
du 13 avril 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende dierlijke
bijproducten bestemd voor
onderzoek, onderwijs, het
voederen van
niet-voedselproducerende
dieren en voor de
vervaardiging en het in de
handel brengen van sommige
afgeleide producten'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux sous-produits animaux
destinés à la recherche, à
l'éducation, à l'alimentation
d'animaux non producteurs de
denrées alimentaires et à la
fabrication et la mise sur le
marché de certains produits
dérivé'

Op 17 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende dierlijke bijproducten bestemd voor onderzoek, onderwijs, het voederen van niet-voedselproducerende dieren en voor de vervaardiging en het in de handel brengen van sommige afgeleide producten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2015.

*

Le 17 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif aux sous-produits animaux destinés à la recherche, à l'éducation, à l'alimentation d'animaux non producteurs de denrées alimentaires et à la fabrication et la mise sur le marché de certains produits dérivé’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 avril 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 avril 2015.

*

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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een officieel controlesysteem in te voeren voor de hantering en het in de handel brengen van sommige dierlijke bijproducten en afgeleide producten (artikel 1, § 1, van het ontwerp).

Er wordt mee beoogd uitvoering te geven aan de artikelen 17 en 18, leden 1 en 2, a), van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002’ en bepalingen vast te leggen voor de invoer, de uitvoer en de doorvoer van het materiaal bestemd voor het gebruik bedoeld in artikel 17 van die verordening (artikel 1, §§ 2 en 3, van het ontwerp).

Hoofdstuk II van het ontwerp bevat algemene bepalingen. Het regelt de registratie en de erkenning van exploitanten (artikelen 4 tot 7), het bevat verplichtingen voor de exploitanten en de gebruikers (artikelen 8 en 9), het regelt het vervoer, de invoer en de uitvoer van sommige dierlijke bijproducten en afgeleide producten (artikelen 10 tot 12) en het voorziet erin dat het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna DG Dier, Plant en Voeding) de erkenning kan opschorten of intrekken of maatregelen inzake het verbod van activiteiten kan nemen (artikelen 13 en 14).

Hoofdstuk III van het ontwerp bevat specifieke bepalingen inzake het gebruik van dierlijke bijproducten en afgeleide producten voor tentoonstellingen en artistieke activiteiten, evenals voor diagnose, onderwijs en onderzoek (artikelen 15 tot 21), het verzamelen en het gebruiken van het zogenaamd categorie 2- en categorie 3-materiaal voor het voederen van dieren (artikelen 22 tot 24) en inzake het in de handel brengen van bepaalde afgeleide producten (met name jachttrofeeën of andere preparaten van dieren en onbehandelde wol) (artikelen 25 en 26).

Overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit worden strafbaar gesteld (artikel 27).

¹ Gelet op het zeer hoge aantal adviesaanvragen die aan een termijn van dertig dagen of van vijf werkdagen zijn gebonden, heeft de Raad van State geen doorgedreven onderzoek aan het ontwerp kunnen wijden. Het advies dient dan ook onder dit voorbehoud te worden gelezen.

Het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘betreffende het gebruik en het verhandelen van sommige dierlijke bijproducten bestemd voor het voederen van dieren niet bestemd voor humane voeding’ wordt opgeheven (artikel 28 van het ontwerp) en er wordt in een overgangsbepaling voorzien met betrekking tot het model van het handelsdocument dat wordt vermeld in de bijlage bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 29 van het ontwerp).

3.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1° tot 6°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw en zeevisserijproducten’. De in die bepalingen geïllustreerde producten omvatten onder meer dierlijke bijproducten die in artikel 1, tweede lid, 3°, van diezelfde wet als volgt worden omschreven:

“niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, zoals bepaald in de Verordening EG 1774/2002 van de Raad en van het Europees Parlement van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en meer in het bijzonder de bijproducten bestemd voor technisch gebruik, de bijproducten bestemd voor diagnose, onderzoek en onderwijs, de niet-verwerkte bijproducten bestemd voor gebruik in diervoeding en de bijproducten bestemd voor taxidermie”².

3.2. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt tevens verwezen naar de artikelen 13, 18bis en 19 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: Dierengezondheidswet). Dienaangaande moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

3.2.1. Luidens artikel 19 van de Dierengezondheidswet is de Dienst³ belast met het sanitaire onderzoek van, onder meer, voor uitvoer, invoer en doorvoer bestemde dierlijke bijproducten en met de afgifte van de daarop betrekking hebbende certificaten voor vervoer en sanitaire waarborgen en kan hij alle nuttige maatregelen treffen om de sanitaire toestand van die producten vast te stellen. In zoverre die bepaling geen machtiging aan de Koning bevat, kan ze niet op nuttige wijze worden ingeroepen als rechtsgrond voor het ontworpen koninklijk besluit.

3.2.2. Wat de artikelen 13 en 18bis van de Dierengezondheidswet betreft, heeft de Raad van State in advies 41.594/1/2/3/4 van 6, 7 en 8 november 2006 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’ en tot de wet van 1 maart 2007 ‘houdende diverse bepalingen (III)’ het volgende opgemerkt:

“Op basis van de dierengezondheidswet kunnen enkel maatregelen worden genomen die passen binnen de finaliteit van deze wet, zoals bepaald in artikel 2 ervan, namelijk de bestrijding van de dierenziekten teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen. Ook in de artikelen 13, 15, 18bis en 19 van de dierengezondheidswet, in welke artikelen het ontwerp de dierlijke bijproducten toevoegt aan het toepassingsgebied ervan, wordt telkens bepaald dat de

² Hieromtrent ondervraagd bevestigde de gemachtigde dat de verwijzing naar verordening (EG) nr. 1774/2002 van de Raad en van het Europees Parlement van 3 oktober 2002 in artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 28 maart 1975 thans moet worden gelezen als een verwijzing naar de voormelde verordening (EG) nr. 1069/2009, en dat beide verordeningen eenzelfde toepassingsgebied hebben.

³ Hieronder wordt verstaan “naar gelang van het geval, de diergeneeskundige dienst van de [Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu] of het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen” (artikel 1, 10°, van de Dierengezondheidswet).

machtiging om uitvoeringsbepalingen of maatregelen te nemen betrekking heeft op sanitaire maatregelen of maatregelen ter voorkoming en bestrijding van dierenziekten. Bijgevolg zal op grond van de diergezondheidswet enkel kunnen worden gereguleerd of opgetreden ten aanzien van dierlijke bijproducten die zelf in aanraking komen met dieren en voor deze dieren een gezondheidsrisico met zich kunnen meebrengen”.⁴

Hieromtrent om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Wat betreft de diergezondheidswet en ook de finaliteit van het voorliggend kb zelf, kan ik vooreerst verwijzen naar de verordening 1069/2009 die zoals de titel aangeeft volledig in het teken staat van gezondheidsvoorschriften: ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten)’

Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

‘Artikel 1 Onderwerp

Deze verordening stelt volksgezondheidsvoorschriften en veterinairerechtelijke voorschriften voor dierlijke bijproducten en afgeleide producten vast teneinde risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid die aan deze producten verbonden zijn, te voorkomen en tot een minimum te beperken, en met name om de veiligheid van de voedsel- en voederketen te beschermen.’

Zoals de eerste overweging van deze verordening aangeeft, ‘Niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten zijn een potentiële bron van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Bij eerdere crises in verband met uitbraken van mond-en-klauwzeer, de verspreiding van overdraagbare spongiforme encefalopathiën zoals bovine spongiforme encefalopathie (BSE) en de aanwezigheid van dioxinen in levensmiddelen is gebleken welke gevolgen een verkeerd gebruik van dierlijke bijproducten kan hebben voor de volksgezondheid, de diergezondheid, de veiligheid van de voedsel- en voederketen en het vertrouwen van de consument. Bovendien kunnen dergelijke crises bredere nadelige gevolgen voor de hele maatschappij hebben, namelijk door het effect op de sociaaleconomische situatie van agrariërs en de betrokken industriële sectoren en op het vertrouwen van de consument in de veiligheid van producten van dierlijke oorsprong. Uitbraken van ziekten kunnen ook negatieve gevolgen hebben voor het milieu, niet alleen door de problemen met de verwijdering, maar ook wat de biodiversiteit betreft.’

Overwegingen 2 tot 8 verduidelijken dit verder.

Zo stellen artikelen 17, 1° en 18, 1° van VO 1069/2009 (waaraan het voorliggend kb uitvoering geeft, zoals vermeld in artikel 2, § 1, 1° ervan) duidelijk dat de bevoegde autoriteit mag toestaan dat dierlijke bijproducten en afgeleide producten, (of ‘het volgende materiaal’), worden gebruikt ‘onder voorwaarden ter beheersing van de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid ...’. Idem voor artikel 36 van deze VO (waaraan het voorliggend kb uitvoering geeft, zoals vermeld in artikel 2, § 1, 2° ervan): exploitanten mogen andere afgeleide producten in de handel (...) brengen mits ‘b) zij de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid beheersen’.

⁴ Adv.RvS 41.594/1/2/3/4 van 6, 7 en 8 november 2006, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2760/002, 545; zie eveneens adv.RvS 41.624/3 van 13 december 2006 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 april 2007.

Met andere woorden, hoewel het voorliggend ontwerpbesluit betrekking heeft op producten die niet bestemd zijn voor landbouwhuisdieren heeft het als finaliteit (net zoals de verordening) uiteindelijk de bescherming van de diergezondheid (de bestrijding van dierenziekten, inclusief die van landbouwhuisdieren en daarmee ook de bescherming van de voedselketen) en de volksgezondheid.

In die zin komt het ons voor dat het voorliggend besluit, dat wordt genomen in uitvoering van die verordening, in zijn geheel als rechtsgrond de dierengezondheidswet heeft.”

In zoverre het ontworpen besluit, luidens artikel 2, § 2, ervan, van toepassing is op dierlijke bijproducten en de daarvan afgeleide producten bestemd voor, onder meer, de bijzondere vervoederingsdoeleinden bepaald in artikel 18 van verordening (EG) nr. 1069/2009 of voor vervoeding aan pelsdieren (artikel 36, a), ii), van verordening (EG) nr. 1069/2009), kan worden aangenomen dat die producten zelf in aanraking komen met dieren en voor deze dieren een gezondheidsrisico met zich kunnen meebrengen. Wat betreft de dierlijke bijproducten en de daarvan afgeleide producten bestemd voor het gebruik bedoeld in de artikel 17 van die verordening⁵ of de afgeleide producten bestemd om in de handel te worden gebracht overeenkomstig artikel 36 van die verordening, is dit afhankelijk van het concrete gebruik van de producten in kwestie.

3.3. Het voorgaande neemt niet weg dat de vraag rijst welke bepaling dienstig kan zijn als rechtsgrond voor artikel 13, § 2, van het ontworpen besluit, in zoverre het bepaalt dat het DG Dier, Plant en Voeding het in beslag genomen materiaal laat vernietigen op kosten van de exploitant.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat voor deze bepaling rechtsgrond kan worden gevonden in de artikelen 3, 5°, en 9 van de wet van 28 maart 1975 en/of in de artikelen 8, eerste lid, 1° en 4°, en 18bis van de Dierengezondheidswet.

Artikel 3, § 1, 5°, van de wet van 28 maart 1975 luidt:

“§ 1. De Koning kan ten aanzien van de in deze wet bedoelde produkten:

(...)

5° de voorwaarden bepalen tot het verkrijgen en behouden van een machtiging of erkenning als bedoeld in 3° [lees 4°], met inbegrip van het opleggen van de betaling van een vergoeding en het vaststellen van het bedrag ervan;”.

Deze bepaling betreft de vergoeding die de personen die de onder artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 gestelde handelingen stellen, betalen voor het verkrijgen of het behouden van een machtiging of een erkenning, en betreft derhalve niet de kosten van de vernietiging van een product.

⁵ Zijnde voor tentoonstellingen en artistieke activiteiten en voor diagnose, onderwijs en onderzoek.

De gemachtigde bevestigde dit naderhand en verwees vervolgens naar artikel 9, § 1, van de wet van 28 maart 1975 en naar de artikelen 8, eerste lid, 4°, en 9, 2°, van de Dierengezondheidswet.

Artikel 8, eerste lid, 1° en 4°, van de Dierengezondheidswet luidt:

“De Koning kan:

1° alle maatregelen treffen met het doel de dierenziekten te bestrijden, uit te roeien en hun verspreiding en het in of uit het land brengen ervan te verhinderen;

(...)

4° de afbraak of de vernietiging voorschrijven met de middelen en op de wijze die Hij aanduidt, van gebouwen, voertuigen, plantaardige of dierlijke produkten, grondstoffen voor de landbouw en de veeteelt en van alle andere goederen die besmet zijn of van besmetting verdacht zijn.

Hij bepaalt in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend bij toepassing van de maatregelen bedoeld onder 3° en 4°.”

Daargelaten de opmerkingen gemaakt *sub* 3.2 tot 3.2.2, dient te worden vastgesteld dat artikel 8, eerste lid, 4°, geen rechtsgrond biedt om de kosten van de vernietiging van in beslag genomen materiaal ten laste te leggen van de exploitant. Integendeel, het laatste lid van die bepaling voorziet er veeleer in dat die exploitant vergoed kan worden voor die vernietiging.

Artikel 9, 2°, van de Dierengezondheidswet betreft de reiniging en de ontsmetting van gebouwen, gebruiksvoorwerpen, vervoermiddelen en van alle goederen die drager zijn of kunnen zijn van ziekten of smetstoffen. Die bepaling betreft derhalve niet de vernietiging van in beslag genomen materiaal

Artikel 9, § 1, van de wet van 28 maart 1975 luidt:

“§ 1. De overheidspersonen bedoeld in artikel 5 mogen, in geval van overtreding, de produkten alsmede de productiemiddelen in beslag nemen.

Wanneer de inbeslaggenomen produkten bederfelijk zijn, mogen zij, op tussenkomst van de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft of zijn gemachtigde en voor zover zulks verenigbaar is met de eisen van de volksgezondheid, verkocht worden of tegen betaling van een vergoeding teruggegeven worden aan de eigenaar; in dit geval mag er slechts over worden beschikt overeenkomstig de richtlijnen verstrekt door de door de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft aangewezen ambtenaren. De ontvangen som wordt op de griffie van de rechtbank gedeponneerd totdat over het misdrijf uitspraak is gedaan. Dit bedrag treedt in de plaats van de in beslag genomen produkten, zowel voor wat de verbeurdverklaring als wat de eventuele teruggave aan de belanghebbende betreft.

De in beslag genomen produkten worden, naargelang van het geval, door het bestuur van registratie en domeinen of door de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen verkocht.

Wanneer de eisen van de volksgezondheid de verkoop of de teruggave van de produkten niet toelaten worden deze, op tussenkomst van de Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft of zijn gemachtigde, hetzij ontaard of verwerkt en tot een ander gebruik bestemd, hetzij vernietigd, alles op kosten van de overtreder.”

In zoverre die bepaling geen machtiging aan de Koning bevat, kan ze niet op nuttige wijze worden ingeroepen als rechtsgrond voor artikel 13, § 2, van het ontworpen besluit. Bovendien dient te worden opgemerkt dat het voormelde artikel 9, § 1, eerste en vierde lid, van de wet van 28 maart 1975 reeds in de inbeslagname en de vernietiging op kosten van de overtreder voorziet.

Er dient derhalve te worden besloten dat er geen rechtsgrond bestaat voor artikel 13, § 2, van het ontworpen besluit, in zoverre het bepaalt dat het DG Dier, Plant en Voeding het in beslag genomen materiaal laat vernietigen op kosten van de exploitant.

3.4. De artikelen 10 en 12 van het ontwerp betreffen zogenaamde bijkomende taken aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), buiten de gewone opdrachten in verband met de veiligheid van de voedselketen. Het gaat respectievelijk om het invullen en het ondertekenen van een gezondheidscertificaat voor uitvoer of voor intracommunautaire verzending en om het behandelen van aanvragen voor invoervergunningen.

Hiervoor kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 4, § 6, en 5, tweede lid, 8° en 13°, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' en met artikel 2, c) en 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

ALGEMENE OPMERKING

4. In de opschriften van de afdelingen I en III van hoofdstuk II van het ontwerp, evenals in de artikelen 8, 9, en 12 ervan, wordt gewag gemaakt van exploitanten en/of gebruikers. De artikelen 17 en 18 van het ontwerp hebben het enkel over de gebruiker. De andere bepalingen van het ontwerp vermelden, daarentegen, enkel de exploitanten. Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

“‘Exploitant’ is in artikel 3 van VO 1069/2009 gedefinieerd als:

‘11. ‘exploitant’: de natuurlijke of rechtspersonen die de feitelijke controle hebben over een dierlijke bijproduct of een afgeleid product, waaronder vervoerders, handelaren en gebruikers;’

Omwille van de uniformiteit is het dus het beste om enkel de term ‘exploitant’ te gebruiken aangezien de gebruikers daar ook onder vallen. De term ‘gebruikers’ wordt dus geschrapt uit de titel van Afdeling I en III van hoofdstuk II van het ontwerp, artikelen 8, 9 en 12, en in artikel 17 en 18 vervangen door exploitant).”

Hiermee kan worden ingestemd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is vermeld in opmerking 3.2.1, dient in het vijfde lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 19 van de Dierengezondheidswet te vervallen.

6. Op de vraag waarom in het negende lid van de aanhef het (opgeheven) koninklijk besluit van 8 januari 2012 ‘tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden’ wordt vermeld, antwoordde de gemachtigde:

“Pour faire référence au protocole d’accord entre le Ministre de la Santé publique et le Ministre de l’agriculture et justifier que la proposition est faite par le Ministre de l’agriculture. Il faudrait toutefois faire référence à l’arrêté royal du 5 février 2015 fixant certaines attributions ministérielles publié entretemps.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 2

7. Luidens artikel 2, § 3, 1°, is het ontworpen besluit niet van toepassing op “het op de markt brengen van dierenvoerders voor vleesetende dieren, gehouden door particulieren”. Ondervraagd over de bestaansreden van die bepaling, verklaarde de gemachtigde:

“Deze uitzondering betreft eigenlijk eerder een verduidelijking (...) dat de dierenvoerders voor vleesetende dieren, gehouden door particulieren, niet onder het toepassingsgebied vallen (omdat ze als voeders voor gezelschapsdieren worden beschouwd). Aangezien deze voeders geïsoleerd worden in artikelen 35 en 16, g) van VO 1069/2009 en die niet worden geïsoleerd in het toepassingsgebied van dit besluit, is het bij nader toezien ook niet nodig deze uitzondering op te nemen in het besluit.”

Bijgevolg dient artikel 2, § 3, 1°, van het ontwerp te vervallen.

Artikel 27

8. In artikel 27 van het ontwerp wordt enkel verwezen naar de bepalingen van de Dierengezondheidswet, terwijl deze wet slechts in de mate bepaald in de opmerkingen 3.2 tot 3.2.2 rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen besluit.

Voor zover het noodzakelijk wordt geacht om deze bepaling, die slechts een declaratieve waarde heeft, te behouden, dient ook te worden verwezen naar artikel 8, § 1, van de wet van 28 maart 1975.

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 ¹.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer un système de contrôle officiel relatif à la manipulation et à la mise sur le marché de certains sous-produits animaux et produits dérivés (article 1^{er}, § 1^{er}, du projet).

Le projet vise à pourvoir à l'exécution des articles 17 et 18, paragraphes 1 et 2, a), du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002' et de fixer des dispositions pour l'importation, l'exportation et le transit des matières destinées aux usages visés à l'article 17 de ce règlement (article 1^{er}, §§ 2 et 3, du projet).

Le chapitre II du projet contient des dispositions générales. Il règle l'enregistrement et l'agrément des exploitants (articles 4 à 7), il contient des obligations pour les exploitants et les utilisateurs (articles 8 et 9), il règle le transport, l'importation et l'exportation de certains sous-produits animaux et produits dérivés (articles 10 à 12) et il prévoit que la Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : DG Animaux, Végétaux et Alimentation) peut suspendre ou retirer l'agrément ou prendre des mesures d'interdiction des opérations (articles 13 et 14).

Le chapitre III du projet contient des dispositions spécifiques relatives à l'utilisation des sous-produits animaux et des produits dérivés dans le cadre d'expositions et d'activités artistiques, ainsi qu'à des fins de diagnostic, d'éducation et de recherche (articles 15 à 21), à la collecte et à l'utilisation de matières dites de catégorie 2 et de catégorie 3 pour l'alimentation d'animaux (articles 22 à 24) et à la mise sur le marché de certains produits dérivés (notamment les trophées de chasse ou d'autres préparations d'animaux ainsi que la laine non traitée) (articles 25 et 26).

Les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet sont sanctionnées pénalement (article 27).

¹ Compte tenu du très grand nombre de demandes d'avis à rendre dans un délai de trente jours ou de cinq jours ouvrables, le Conseil d'État n'a pu soumettre le projet à un examen approfondi. L'avis doit dès lors être lu sous cette réserve.

L'arrêté royal du 27 avril 2007 'relatif à l'utilisation et la mise en circulation de certains sous-produits animaux destinés à nourrir des animaux non destinés à l'alimentation humaine' est abrogé (article 28 du projet) et une mesure transitoire est prévue en ce qui concerne le modèle du document commercial figurant en annexe de l'arrêté royal du 27 avril 2007 (article 29 du projet).

3.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis trouve en principe un fondement juridique dans l'article 3, § 1^{er}, 1^o à 6^o, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'. Les produits visés dans ces dispositions contiennent notamment des sous-produits animaux définis comme suit à l'article 1^{er}, alinéa 2, 3^o, de cette même loi :

« sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine tels que définis par le Règlement CE 1774/2002 du Conseil et du Parlement européen du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine et plus spécifiquement les sous-produits destinés à des usages techniques, les sous-produits destinés à des fins de diagnostique, recherche et éducation, les sous-produits non transformés destinés à entrer dans l'alimentation de certains animaux et les sous-produits destinés à des fins de taxidermie » ².

3.2. Le préambule de l'arrêté en projet vise en outre les articles 13, 18bis et 19 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : loi relative à la santé des animaux). À ce sujet, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

3.2.1. Selon l'article 19 de la loi relative à la santé des animaux, le Service ³ est chargé de l'examen sanitaire, notamment, des sous-produits animaux destinés à l'exportation, à l'importation et au transit et de délivrer les certificats de transport et de garanties sanitaires ayant trait à ces examens et il peut prendre toutes les mesures utiles pour vérifier l'état sanitaire de ces produits. Dans la mesure où cette disposition ne contient pas de délégation au Roi, elle ne peut être invoquée utilement à titre de fondement juridique de l'arrêté royal en projet.

3.2.2. En ce qui concerne les articles 13 et 18bis de la loi relative à la santé des animaux, le Conseil d'État, dans son avis 41.594/1/2/3/4 des 6, 7 et 8 novembre 2006 sur l'avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)' et la loi du 1^{er} mars 2007 'portant des dispositions diverses (III)', a observé ce qui suit :

« Selon la loi relative à la santé des animaux, peuvent seules être prises des mesures se conciliant avec la finalité de cette loi, définie dans son article 2, qui est de lutter contre les maladies des animaux dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux. Les articles 13, 15, 18bis et 19 de cette loi, dont le projet étend le champ d'application aux sous-produits animaux, prévoient en outre que l'habilitation à arrêter des dispositions d'exécution ou à prendre des mesures

² Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé que la référence au règlement (CE) n° 1774/2002 du Conseil et du Parlement européen du 3 octobre 2002 faite à l'article 1^{er}, alinéa 2, 3^o, de la loi du 28 mars 1975 doit actuellement se lire comme une référence au règlement précité (CE) n° 1069/2009, et que les deux règlements ont un même champ d'application.

³ Il y a lieu d'entendre par là « suivant le cas, le service vétérinaire du [Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement] ou l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire » (article 1^{er}, 10^o, de la loi relative à la santé des animaux).

concerne les mesures sanitaires ou les mesures visant à prévenir et à combattre les maladies des animaux. Par conséquent, en vertu de la loi relative à la santé des animaux, on ne pourra réglementer ou prendre des mesures que pour des sous-produits animaux qui entrent en contact avec les animaux et qui peuvent comporter un risque sanitaire pour ces animaux »⁴.

Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Wat betreft de diergezondheidswet en ook de finaliteit van het voorliggend kb zelf, kan ik vooreerst verwijzen naar de verordening 1069/2009 die zoals de titel aangeeft volledig in het teken staat van gezondheidsvoorschriften: ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten)’

Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

‘Artikel 1 Onderwerp

Deze verordening stelt volksgezondheidsvoorschriften en veterinairerechtelijke voorschriften voor dierlijke bijproducten en afgeleide producten vast teneinde risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid die aan deze producten verbonden zijn, te voorkomen en tot een minimum te beperken, en met name om de veiligheid van de voedsel- en voederketen te beschermen.’

Zoals de eerste overweging van deze verordening aangeeft, ‘Niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten zijn een potentiële bron van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Bij eerdere crises in verband met uitbraken van mond-en-klauwzeer, de verspreiding van overdraagbare spongiforme encefalopathieën zoals bovine spongiforme encefalopathie (BSE) en de aanwezigheid van dioxinen in levensmiddelen is gebleken welke gevolgen een verkeerd gebruik van dierlijke bijproducten kan hebben voor de volksgezondheid, de diergezondheid, de veiligheid van de voedsel- en voederketen en het vertrouwen van de consument. Bovendien kunnen dergelijke crises bredere nadelige gevolgen voor de hele maatschappij hebben, namelijk door het effect op de sociaaleconomische situatie van agrariërs en de betrokken industriële sectoren en op het vertrouwen van de consument in de veiligheid van producten van dierlijke oorsprong. Uitbraken van ziekten kunnen ook negatieve gevolgen hebben voor het milieu, niet alleen door de problemen met de verwijdering, maar ook wat de biodiversiteit betreft.’

Overwegingen 2 tot 8 verduidelijken dit verder.

Zo stellen artikelen 17, 1° en 18, 1° van VO 1069/2009 (waaraan het voorliggend kb uitvoering geeft, zoals vermeld in artikel 2, § 1, 1° ervan) duidelijk dat de bevoegde autoriteit mag toestaan dat dierlijke bijproducten en afgeleide producten, (of ‘het volgende materiaal’), worden gebruikt ‘onder voorwaarden ter beheersing van de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid ...’. Idem voor artikel 36 van deze VO (waaraan het voorliggend kb uitvoering geeft, zoals vermeld in artikel 2, § 1, 2° ervan): exploitanten mogen andere afgeleide producten in de handel (...) brengen mits ‘b) zij de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid beheersen’.

Met andere woorden, hoewel het voorliggend ontwerpbesluit betrekking heeft op producten die niet bestemd zijn voor landbouwhuisdieren heeft het als finaliteit (net zoals

⁴ Avis C.E. 41.594/1/2/3/4 des 6, 7 et 8 novembre 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2760/002, p. 545; voir aussi avis C.E. 41.624/3 du 13 décembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 avril 2007.

de verordening) uiteindelijk de bescherming van de diergezondheid (de bestrijding van dierenziekten, inclusief die van landbouwhuisdieren en daarmee ook de bescherming van de voedselketen) en de volksgezondheid.

In die zin komt het ons voor dat het voorliggend besluit, dat wordt genomen in uitvoering van die verordening, in zijn geheel als rechtsgrond de dierengezondheidswet heeft ».

Dans la mesure où, selon son article 2, § 2, l'arrêté en projet s'applique aux sous-produits animaux et aux produits qui en sont dérivés destinés, notamment, à des fins spécifiques d'alimentation des animaux visées à l'article 18 du règlement (CE) n° 1069/2009 ou à l'alimentation des animaux à fourrure (article 36, a), ii), du règlement (CE) n° 1069/2009), on peut considérer que ces produits entrent eux-mêmes en contact avec des animaux et peuvent représenter un risque sanitaire pour ceux-ci. En ce qui concerne les sous-produits animaux et leurs produits dérivés destinés à l'utilisation visée à l'article 17 de ce règlement⁵ ou les produits dérivés destinés à être mis sur le marché conformément à l'article 36 de ce règlement, tout dépend de l'utilisation concrète des produits en question.

3.3. Il n'en demeure pas moins que la question se pose de savoir quelle disposition peut procurer utilement un fondement juridique à l'article 13, § 2, de l'arrêté en projet, en ce qu'il dispose que la DG Animaux, Végétaux et Alimentation fait détruire les matières saisies aux frais de l'exploitant.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que le fondement juridique de cette disposition pouvait être trouvé dans les articles 3, 5°, et 9, de la loi du 28 mars 1975 et/ou dans les articles 8, alinéa 1^{er}, 1° et 4°, et 18bis, de la loi relative à la santé des animaux.

L'article 3, § 1^{er}, 5°, de la loi du 28 mars 1975 s'énonce comme suit :

« § 1. Le Roi peut, en ce qui concerne les produits visés dans la présente loi :

(...)

5° fixer les conditions auxquelles sont subordonnées l'obtention et la conservation de l'autorisation ou de l'agrément prévues au 3° [lire 4°], y compris celle d'imposer le paiement d'une redevance et de fixer le montant de cette redevance; ».

Cette disposition concerne la redevance que paient les personnes qui posent les actes visés à l'article 3, § 1^{er}, 1°, de la loi du 28 mars 1975 en vue d'obtenir ou de conserver une autorisation ou un agrément, et ne concerne dès lors pas les coûts de la destruction d'un produit.

Le délégué l'a confirmé ultérieurement et a renvoyé ensuite à l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 28 mars 1975 et aux articles 8, alinéa 1^{er}, 4°, et 9, 2°, de la loi relative à la santé des animaux.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 1° et 4°, de la loi relative à la santé des animaux s'énonce comme suit :

⁵ À savoir dans le cadre d'expositions et d'activités artistiques, ainsi qu'à des fins de diagnostic, d'éducation et de recherche.

« Le Roi peut :

1° prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux, de les éradiquer, ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays ;

(...)

4° prescrire la démolition ou la destruction, par les moyens et de la manière qu'il désigne, de bâtiments, véhicules, produits végétaux ou animaux, matières premières pour l'agriculture et l'élevage et de tous autres biens lorsque ceux-ci sont contaminés ou suspects d'être contaminés.

Il détermine dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité peut être accordée en cas d'application des mesures visées aux 3° et 4° ».

Indépendamment des observations formulées aux points 3.2 à 3.2.2, force est de constater que l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, ne procure pas de fondement juridique permettant de mettre les coûts de la destruction des matières saisies à la charge de l'exploitant. Au contraire, le dernier alinéa de cette disposition prévoit plutôt que cet exploitant peut être indemnisé pour cette destruction.

L'article 9, 2°, de la loi relative à la santé des animaux concerne le nettoyage et la désinfection de bâtiments, d'ustensiles, de moyens de transport et de tous biens qui sont porteurs ou peuvent être porteurs de maladies ou de contagions. Cette disposition ne traite dès lors pas de la destruction des matières saisies.

L'article 9, § 1^{er}, de la loi du 28 mars 1975 s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. En cas d'infraction, les produits ainsi que les moyens de production peuvent être saisis par les agents de l'autorité désignés à l'article 5.

Si les produits saisis sont périssables, ils peuvent, sur intervention du Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ou de son délégué et dans la mesure où les impératifs de la santé publique le permettent, être vendus ou remis au propriétaire moyennant le paiement d'une indemnité; dans ce cas il ne peut en être disposé que conformément aux instructions données par les agents désignés par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions. La somme obtenue est déposée au greffe du tribunal jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction. Cette somme tient lieu des produits saisis tant en ce qui concerne la confiscation que la restitution éventuelle à l'intéressé.

Les produits saisis sont, selon le cas, vendus par l'administration de l'enregistrement et des domaines ou par l'administration des douanes et accises.

Lorsque les impératifs de la santé publique ne permettent pas de vendre ou de remettre les produits, ceux-ci sont, sur intervention du Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ou de son délégué, soit dénaturés ou transformés et destinés à d'autres emplois, soit détruits, le tout aux frais du contrevenant ».

Dans la mesure où cette disposition ne contient aucune délégation au Roi, elle ne peut être invoquée à titre de fondement juridique de l'article 13, § 2, de l'arrêté en projet. En outre, il y a lieu d'observer que l'article 9, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 4, précité de la loi du 28 mars 1975 prévoit déjà la saisie et la destruction aux frais du contrevenant.

Il faut donc en conclure qu'il n'y a pas de fondement juridique pour l'article 13, § 2, de l'arrêté en projet, en ce qu'il dispose que la DG Animaux, Végétaux et Alimentation fait détruire les matières saisies aux frais de l'exploitant.

3.4. Les articles 10 et 12 du projet traitent de missions dites complémentaires confiées à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA), en dehors des missions classiques liées à la sécurité de la chaîne alimentaire. Il s'agit respectivement de remplir et de signer un certificat sanitaire pour une exportation ou un transport intracommunautaire et de traiter les demandes d'autorisation d'importation.

À cet effet, on peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 4, § 6, et 5, alinéa 2, 8° et 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, c) et 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

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Dans les intitulés des sections I^{re} et III du chapitre II du projet, ainsi que dans les articles 8, 9 et 12 de celui-ci, il est fait mention d'exploitants et/ou d'utilisateurs. Les articles 17 et 18 du projet ne traitent que de l'utilisateur. Les autres dispositions du projet ne mentionnent par contre que les exploitants. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« 'Exploitant' is in artikel 3 van VO 1069/2009 gedefinieerd als:

'11. 'exploitant': de natuurlijke of rechtspersonen die de feitelijke controle hebben over een dierlijke bijproduct of een afgeleid product, waaronder vervoerders, handelaren en gebruikers;'

Omwille van de uniformiteit is het dus het beste om enkel de term 'exploitant' te gebruiken aangezien de gebruikers daar ook onder vallen. De term 'gebruikers' wordt dus geschrapt uit de titel van Afdeling I en III van hoofdstuk II van het ontwerp, artikelen 8, 9 en 12, en in artikel 17 en 18 vervangen door exploitant) ».

On peut se rallier à cette proposition.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.2.1, il y a lieu d'omettre, au cinquième alinéa du préambule, la référence à l'article 19 de la loi relative à la santé des animaux.

6. À la question de savoir pourquoi le neuvième alinéa du préambule mentionne l'arrêté royal (abrogé) du 8 janvier 2012 'fixant certaines attributions ministérielles', le délégué a répondu ce qui suit :

« Pour faire référence au protocole d'accord entre le Ministre de la Santé publique et le Ministre de l'agriculture et justifier que la proposition est faite par le Ministre de l'agriculture. Il faudrait toutefois faire référence à l'arrêté royal du 5 février 2015 fixant certaines attributions ministérielles publié entretemps ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 2

7. Selon l'article 2, § 3, 1°, l'arrêté en projet ne s'applique pas à « la mise sur le marché d'aliments pour animaux carnivores détenus par des particuliers ». Interrogé sur la raison d'être de cette disposition, le délégué a déclaré :

« Deze uitzondering betreft eigenlijk eerder een verduidelijking (...) dat de dierenvoerders voor vleesetende dieren, gehouden door particulieren, niet onder het toepassingsgebied vallen (omdat ze als voeders voor gezelschapsdieren worden beschouwd). Aangezien deze voeders gevisieerd worden in artikelen 35 en 16, g) van VO 1069/2009 en die niet worden gevisieerd in het toepassingsgebied van dit besluit, is het bij nader toezien ook niet nodig deze uitzondering op te nemen in het besluit ».

L'article 2, § 3, 1°, du projet doit par conséquent être omis.

Article 27

8. L'article 27 du projet vise uniquement les dispositions de la loi relative à la santé des animaux, alors que cette loi ne peut procurer un fondement juridique que dans la mesure déterminée aux observations 3.2 à 3.2.2.

Pour autant qu'il soit jugé nécessaire de maintenir cette disposition, qui n'a qu'une valeur déclarative, il faudra également viser l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 28 mars 1975.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME